Historia legal de la radio y la televisión en Argentina

Por Analía Elíades

Abogada y Licenciada en Comunicación Social. UNLP. Docente de la Cátedra Derecho de la Comunicación, FPyCS. Doctorada en Problemática de los Derechos Informativos, Universidad Complutense de Madrid.

El análisis y comprensión de los medios de comunicación en Argentina requieren una mirada que trasvase el modelo de concentración y convergencia imperante para adentrarse en una visión en retrospectiva que posibilite entender los avatares jurídico-políticos que han devenido en la conformación del "poder mediático" actual.

La reseña histórica legal que aquí proponemos recorrer rechaza la veneración por el pasado, todo lo contrario, "el pasado aparece siempre convocado por el presente, como memoria viva del tiempo nuestro"[1]. Por ello, estas líneas pretenden buscar las claves de la historia pasada que contribuyen a explicar el tiempo presente de los denominados "multimedios", que más allá de las interpretaciones posibles, también hacen historia, a partir de la base de que la primera condición para cambiar la realidad consiste en conocerla. El objetivo no es ofrecer un simple catálogo de personajes de la radio y la televisión en la historia argentina, ni tampoco una mera cronología normativa del marco legal histórico de la radiodifusión, sino que se presentan e indagan las construcciones de regímenes legales como expresión de determinados pensamientos políticos. Las normas que aquí analizamos no pueden desentenderse del contexto histórico-socio-económico en el cual se establecieron y su vigencia, en lo específico, expresan las políticas de comunicaciones diseñadas por los diversos gobiernos.

Los comienzos de la radio

En la noche del 27 de agosto de 1920, algunos porteños, aficionados a la radioelectricidad fueron testigos de un hecho histórico, se constituyeron en los primeros "oyentes" de la radio al escuchar la transmisión de la ópera "Parsifal", de Richard Wagner, desde la terraza del Teatro Coliseo de Buenos Aires.

Con tal hecho, Argentina se constituyó en pionera de la radiodifusión, teniendo en cuenta que recién el 2 de noviembre del mismo año se produjo la primera emisión orgánica en Estados Unidos.

Así comenzó la radiodifusión, con un transmisor de 5 watts de potencia manipulado por los "precursores" o "los locos de la azotea": Miguel Mujica, Teodoro Bellocq, César Guerrico, Luis Romero Carranza y Enrique T. Susini.

Esa fue la primera transmisión de una serie regular, con horario preestablecido, ofrecida al público que poseía aparato de "galena"[2] y con ella comenzó a funcionar la Sociedad Radio Argentina[3], que obtuvo la primera licencia de radiotelefonía otorgada en el país.

En diciembre de 1922 fue creada "Radio Sud América", con una potencia inicial de 500 watts, propiedad de firmas comerciales que se dedicaban a la venta de aparatos receptores de galena y material radioeléctrico. Pocos meses después, en marzo de 1923, sale al aire la primera emisión de "Radio Cultura", también con un transmisor de 500 watts y la novedad de presentar publicidad comercial en forma de tandas.

Entre mayo y octubre del mismo año, se agregan nuevas estaciones al ya incrementado espectro de frecuencias radioeléctricas: T.F. Grand Splendid Theatre, del ingeniero Antonio Devoto y TCR, propiedad del industrial Francisco J. Busso.

Sin embargo, la llamada por entonces "radiotelefonía" recién trascenderá al gran público con la transmisión del match de boxeo "Dempsey-Firpo", que reveló a nivel nacional, las extraordinarias posibilidades de la radio como medio de comunicación masiva[4]. Este hecho, unido al creciente número de emiso-

Notas

[1]Galeano, Eduardo: *Las venas abiertas de América Latina*, 39ª edición, Siglo Veintiuno Editores, 1985, pág. 439

[2]Los primeros equipos de radio, llamados de "galena", no tenían parlantes sino audífonos. La recepción de estas primeras radios era muy rudimentaria. El sonido desaparecía por instantes y si las distancias eran extensas no se escuchaba la emisión. Dichos equipos eran de alto costo, y el nuevo invento sólo era accesible a los sectores con mayor poder adquisitivo.

[3]"*La radiodifusión en la Argentina*", publicación de la Facultad de Ciencias Económicas de la

ras, hizo comprender a los funcionarios del gobierno nacional la necesidad de actualizar las normas que regulaban el funcionamiento de las estaciones radioeléctricas desde 1913.

La ley 750 1/2, de 1875, que legislaba de una manera general el régimen de telégrafos, la ley 4.408, e incluso la ley 9.127 de 1913, que organizaba el servicio radioeléctrico no habían previsto el fenómeno de la radiodifusión[5].

Por ello, si bien habían sido aplicadas estas leyes en forma precaria durante los primeros cuatro años de vigencia de la radiodifusión, el incremento y gravitación que estaba alcanzando el nuevo medio, hacía necesario que se legislase específicamente sobre su organización y funcionamiento[6].

La incorporación paulatina y espontánea de la publicidad comercial como sostén del servicio, deja claro que "tras las primeras románticas experiencias, se dio inicio a un negocio que pronto se mostraría floreciente y obligaría a la intervención estatal para su reglamentación en cuanto a la distribución de ondas y otros aspectos"[7].

En 1924 la radio a galena se ve desplazada por la llegada de los parlantes. En los diarios, la publicidad la anuncia como "goce para toda la familia". La recepción deja de ser unipersonal, a través de los auriculares y la radio comienza a ser escuchada en grupos, en cafés, en oficinas, en los clubes de barrio y especialmente en las casas.

Los avances tecnológicos se hacen palpables, pero ¿qué ocurre con la recepción legal del nuevo fenómeno?

La concepción legal de la actividad radiodifusora

Antes de proseguir con los avatares jurídicos de la radio y la televisión en Argentina, consideramos importante, abordar la naturaleza y el concepto de la actividad radiodifusora.

Obvio es decir que la Constitución Nacional, redactada originariamente en 1853, no preveía el surgimiento y desarrollo de la radio y la televisión y menos aun de las nuevas tecnologías[8].

Para encuadrar a los nuevos medios, los grupos empresarios, cierta doctrina[9] y jurisprudencia interpretaron -erróneamente a nuestro entender- que el artículo 67 inciso 12, actual artículo 75 inc. 13, que faculta al Congreso Federal a reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí, comprende no sólo el intercambio y tráfico de mercaderías, sino también el intercambio de comunicaciones.

Partiendo de tal precepto constitucional, el Congreso unas veces, y el Poder Ejecutivo, por delegación de aquél, otras, se apoyaron normativamente para regular todo lo concerniente a la radio y a la televisión a nivel nacional.

Ese entendimiento ha llevado a considerar a la radiodifusión en un segundo plano respecto de la libertad de prensa, concepción que lleva a trastocar a la libertad de prensa en libertad de empresa, entendiendo a la actividad como un servicio meramente comercial.

En este sentido, y conforme la postura del Dr. Damián Loreti, no compartimos esta concepción, y partimos de la base de que hablamos de una actividad por medio de la cual se ejerce el derecho constitucional previsto en el Artículo 14 de la Constitución Nacional, ya que el hecho de que se realice por un medio técnico distinto del papel no debe resultar impedimento para reconocérsela[10].

Estamos ante una particular forma de ejercicio de la libertad de prensa y que debe primar -a la hora de las clasificaciones- el contenido y no el continente o los mecanismos de transmisión de la información[11].

Con el mismo espíritu se movilizaban los constituyentes de 1853, ya que esa concepción sobre la prensa primaba a la hora de la introducción del Artículo 32 en 1860, a pedido de la Provincia de Buenos Aires para que, al incorporarse a la Confederación, el Estado Nacional no controlara "sus" medios de prensa.

Esa comprensión amplia de la libertad de prensa ya había sido anunciada en la Convención, pues el

Universidad de Buenos Aires, 1944.

[4] "El viernes 14 de septiembre de 1923 una radio de Buenos Aires transmitió desde los Estados Unidos la pelea entre el argentino Luis Angel Firpo y el norteamericano Jack Dempsey. Lo que más claramente demostró esta inicial transmisión a distancia con propósito informativo, fue que el relato directo y simultáneo de lo que sucede era y es una de las esencias de la radio. Antes y después de la pelea fue asombrosa la cantidad de receptores a galena que se vendieron". Ulanovsky, Carlos, en *Días de Radio*. Capítulo 2. "Primitivos , difíciles, tiernos días de radio". Pág. 37. Ed. Espasa Calpe. Buenos Aires, 1995.

[5] Es de notar en este sentido que las mencionadas normas establecían cuestiones totalmente ajenas al fenómeno de la radiodifusión, por ejemplo determinando las servidumbres telegráfica y telefónica. "La ley 750 1/2 permite a las empresas telegráficas tender sus cables a través de las propiedades particulares previo acuerdo con los titulares de las mismas. Si no se llegare a ese acuerdo podría recurrirse a la expropiación (arts. 22, 23 y 24). Estas disposiciones son aplicables al servicio telefónico en virtud de la ley 4.408 y el decreto 91.698/36. El tendido de los cables a una altura que afecte el libre uso y goce de sus bienes por parte del titular del dominio constituye una servidumbre y corresponde la indemnización. Naturalmente, si la empresa prestataria del servicio expropiara el bien, otra sería la situación". Diez, Manuel María: *Derecho Administrativo*. T. IV. Bibliográfica OMEBA. Buenos Aires, 1969. Pág. 212.

[6] Pellet Lastra, Arturo: *Régimen*

informe de la Comisión Examinadora de la Constitución Federal consideraba a la "palabra escrita o hablada uno de los derechos naturales de los hombres, que derivan de la libertad de pensar".

No olvidaban los constituyentes que, en la medida en que la prensa -hoy diríamos toda tecnología informativa- fuera pasible de regulación, el Estado podría, bajo el pretexto de determinar normas para una actividad industrial, afectar o condicionar la posibilidad de expresar públicamente las ideas que la prensa ofrece.

El Artículo 32 de la Constitución garantiza esa libertad, por la que se ordena que "el Congreso Federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal".

Al realizarse una interpretación dinámica, que parece ser la más adecuada para entrelazar la radiodifusión con el espíritu de nuestros constituyentes, todas las normas vinculadas a la difusión pública de las ideas deben estar destinadas a su preservación.

Se trata de darle a la totalidad de los medios de información, la jerarquía que realmente deben tener y hubieran tenido para nuestros constituyentes: *se trata del ejercicio de la libertad de expresión y prensa por medio de un soporte tecnológico distinto que no debe servir de excusa para limitar su ejercicio sustancial*.

En este sentido, también es posible hablar de "libertad de antena", concepto que resulta de la pretensión de trasladar sin más los principios que el constitucionalismo clásico estructuró doctrinaria y legalmente para la libertad de expresión por la prensa escrita, al ámbito de la radio y la televisión[12].

La actividad radiodifusora como "industria lícita"

Los primeros preceptos jurídicos que dentro del esquema constitucional del ejercicio de "industria lícita" se dictaron, están contenidas en el decreto del 27 de marzo de 1924. Es decir, que desde un primer momento, se tomó a la radiodifusión como un servicio meramente comercial.

El mencionado decreto se fundamenta en la conveniencia de regularizar el funcionamiento de las emisiones de radio con el propósito de difundir "noticias de interés general, conferencias, conciertos vocales o artísticos, audiciones teatrales u otras manifestaciones culturales". Se refería a las emisoras radiales utilizando la voz inglesa "broadcasting".

Este primer decreto regla por primera vez el régimen de licencias, estableciendo que "los interesados en instalar esas estaciones, deben elevar una solicitud al Ministerio de Marina o de Interior, quienes otorgarán una licencia".

Es decir que el Estado, ejerció privativamente desde un principio la facultad de acordar las licencias a los permisionarios de los servicios de radio y televisión.

Entre 1920 y 1924, se acordaban las licencias de conformidad con la ley 750 1/2. En ese período, se le otorgaron licencias nacionales, a las radioemisoras ya mencionadas, adjudicándose asimismo una de carácter municipal a Federico N. del Ponte, por el término de 20 años, para efectuar la instalación de un sistema de estaciones fijas y portátiles (ordenanza del 6 de octubre de 1922).

En el decreto de 1924, se reglamenta por primera vez este tipo de licencias, señalándose escuetamente, que deberán ser solicitadas al Poder Ejecutivo. Establece asimismo que las personas a quienes se le acuerdan las licencias no podrán efectuar servicios que no estén autorizados por la ley 750 1/2 ni tampoco se les permitía hacer pruebas o experimentos desde las 10 hasta las 24 horas.

Establece, además, que su funcionamiento se suspenderá mientras las estaciones radioeléctricas del Estado transmitan señales de hora o meteorológicas.

Estas licencias -añade el decreto- serán personales, y cualquiera sea la época del año en que se otorguen, caducarán el 31 de diciembre de cada año, debiendo renovarse con la anticipación necesaria, para que la estación pueda seguir funcionando.

Legal de Radio y Televisión. Edic. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970.

7Horvath, Ricardo: *La trama secreta de la radiodifusión argentina. Los dueños de la información electrónica y el largo brazo de su poder.* Ediciones Unidad, Buenos Aires, 1986, pág. 20.

8En este sentido, el Artículo 14 de la Constitución Nacional consagra el derecho de publicar las ideas por la "prensa" y el Artículo 32 incorporado a la norma fundamental a instancias de la Provincia de Buenos Aires en 1860 habla de "libertad de imprenta". De todos modos, la interpretación dinámica de la Constitución incluye a los diversos soportes y medios actuales.

9Ver entre otros Pellet Lastra, A. ob. cit. pág. 15.

10Loreti Damián: *Derecho de la Información*. Capítulo 6. "Radiodifusión como expresión de la libertad de prensa y del derecho a la información". Págs. 135 a 164.

11Loreti, D. ob. cit. pág. 136.

12Vicente, Daniel Eduardo: "*La Libertad de Antena*". E.D. T. 149. 1992. Pág. 527.

Por último, el decreto introducía como novedad, el derecho del Estado a inspeccionar las emisoras, que entonces funcionaban en dos categorías:

Clase A: con transmisores de una potencia menos de 500 watts en la antena.

Clase B: con más de 500 watts en la antena.

Las primeras reglamentaciones

El Poder Ejecutivo Nacional decide avanzar en la reglamentación del funcionamiento de las "radioestaciones" que ya escuchaban miles de personas en todo el territorio del país.

Al igual que en el decreto anterior, se reitera que las radioemisoras sólo "podrán efectuar transmisiones cuyo objeto sea el de difundir noticias de interés general, conferencias, conciertos y audiciones culturales" y se repite la prohibición de hacer pruebas durante el día[13].

Se establece que "la gama de ondas que emplearán las estaciones será la comprendida entre 200 y 425 metros (499 y 705, 5 kc. respectivamente), debiéndose asignar a cada estación una longitud de onda de trabajo que no interfiera con la de las otras estaciones.

Esta norma tiene significativa importancia porque distribuye por primera vez, en forma oficial, las bandas de frecuencia y fija la norma de que cada estación tendrá una longitud de onda determinada.

Al mismo tiempo, otra norma establecía que en "el desarrollo de los programas no debe predominar la transmisión de música con instrumentos mecánicos ni propagandas políticas, religiosas, comerciales y noticiosas". De todos modos esta regla era de carácter indicativo, pues no establecía sanciones concretas.

La única sanción prevista era el "retiro de licencia" aplicable en caso de que las estaciones suspendiesen sus transmisiones durante 30 días consecutivos o que se hiciesen en forma irregular, salvo causas de fuerza mayor o bien (art. 4º) si su empleo no respondiese a los móviles en virtud de los cuales les fue acordada la licencia, sin derecho a indemnización alguna.

Los primeros controles

En 1928 se encuentran funcionando en el país 23 emisoras de radio.

El Estado Nacional decide que el servicio esté fiscalizado por una sola autoridad. El decreto del 21 de noviembre de 1928 establece en su artículo 1º que el Ministerio del Interior, por medio de la Dirección de Correos y Telégrafos, entenderá en todo lo que se relacione con los servicios radiotelegráficos públicos de la nación.

Por el artículo 2º se decide que las estaciones de radiotelefonía quedarán sometidas a la jurisdicción y contralor de Correos y Telégrafos.

En materia de publicidad comercial el citado organismo sólo recomendó "respetar las normas éticas y estéticas que el medio de difusión empleado exige por la preceptiva peculiar de las emisiones -alcance físico ilimitado, penetración en los hogares y heterogeneidad del público a quien están dirigidas las transmisiones-. Recién en 1934 se establece, por simple resolución de Correos y Telégrafos, un máximo de cien palabras entre número y número de programa, con un máximo de diez tandas de diez palabras cada una y una sola mención de producto para no fatigar al radioyente"[14].

El Estado Nacional: distribuidor de frecuencias

El decreto de 1928[15] reglamenta por primera vez en forma integral y exhaustiva el servicio de radiodifusión.

Este primer reglamento, tiene quince artículos, específicamente dedicados a las estaciones de radiodifusión, y el resto trata de los otros tipos de estaciones radioeléctricas (costeras y de aficionados).

Con el criterio de reafirmar el derecho del Estado a distribuir las frecuencias, se ordena que ninguna estación radioeléctrica emisora podrá establecerse, funcionar ni ser explotada sin previa autorización acordada por la autoridad competente, es decir, la Dirección General de Correos y Telégrafos.

[13]Boletín Mensual de *Correos y Telégrafos*, Tomo II, 1925, pág. 281
[14]Res. 21.585-SD del 18/09/34. Horvath, R. op. cit. pág. 20.
[15]Boletín Diario de *Correos y Telégrafos*, Tomo II, pág. 82, 1929.

Se establece además que "no se autorizará el establecimiento de nuevas estaciones de radiodifusión dentro de la Capital Federal ni en ninguna de las plantas urbanas de los pueblos circunvecinos, medida que se aplicará a las demás capitales y ciudades importantes del interior" (Art. 22). Esta norma restrictiva es clave para comprender que a partir de este momento se pasa de un régimen de libertad a secas, a otro de libertad bajo control.

Esta limitación es explicable si se tiene en cuenta que en el espectro de frecuencias que el Estado había reservado para este tipo de estaciones, se habían adjudicado todas las bandas disponibles. Por eso, asimismo se aclara que "no se otorgarán licencias para el funcionamiento de estaciones hasta que quede vacante una frecuencia", es decir que el Estado consideraba que sería peligroso acordar más licencias que las otorgadas.

En cuanto a los contenidos, se fijaba como pauta que "las transmisiones deberán tener como primordial objeto ofrecer al radioescucha, audiciones altamente artísticas y culturales" (art. 28). En cuanto a la publicidad comercial sólo se la admitía en forma mesurada y de manera que no llegase a disminuir la calidad de la programación.

La norma también prohibía las retransmisiones o transmisiones simultáneas de un mismo programa, a menos que a juicio de la Dirección General de Correos y Telégrafos se tratara de transmisiones de sumo interés y ella las autorizara previamente.

El reglamento no estaba exento de medidas de control previo y de explícita censura: "Con una anticipación de ocho días, las estaciones de radiodifusión remitirán a la Dirección General de Correos y Telégrafos, los programas correspondientes a las transmisiones que se llevarán a cabo" (Art. 33)[16].

Indudablemente la radio privada está en marcha. Cuando el negocio es advertido por el Estado, el Congreso de la Nación dicta la Ley 11.581 (del 16 de mayo de 1932) por la cual los propietarios de emisoras deben pagar un derecho anual por el uso de las ondas. Se fijan 5.000 pesos para las estaciones de la Capital Federal y 2.000 para las del interior.

1933: Régimen de otorgamiento de licencias

El 3 de mayo de 1933, el gobierno nacional, dictó un extenso decreto reglamentario[17] que se ocupa de las estaciones de radiodifusión en los artículos 83 a 107. Estas normas legales reglaron dicho servicio entre 1933 y 1946.

El decreto se refiere al régimen de otorgamiento de licencias. Así, en el artículo 83 prevé, que antes de conceder una nueva licencia, las autoridades deben comprobar si el o los interesados están radicados en el país y exigir que acrediten solvencia económica y antecedentes personales satisfactorios. En caso de que se trate de sociedades o corporaciones -añade- la mayoría de sus componentes deberán ser argentinos nativos.

En el mismo artículo se adoptan recaudos para impedir la formación de monopolios en la explotación de las estaciones: "No se aceptará la transferencia total o parcial de una licencia a favor del concesionario de otra licencia, o sea que ningún concesionario podrá adquirir en el futuro por transferencia. Tampoco se aceptará la transferencia -agrega el inciso 2 de este artículo- cuando el cesionario propuesto por el cedente dirija, administre o sea gerente de otra u otras estaciones de la misma naturaleza que funcionen o estén ubicadas dentro de la misma zona de influencia".

Estas medidas tienen importancia, ya que si por el decreto del 10/4/1929, se prohibía acordar nuevas licencias, la única forma legal que existía entonces para llegar a tener el control de más de una estación era por vía de transferencia. Cerrado este camino, prácticamente se eliminaba la posibilidad de crear un monopolio de redes de radiodifusión.

Para el caso de que quedaran vacantes algunas bandas, se disponía: "A los interesados que ya explotan una licencia, no se les acordará otra para la

[16] Según Pellet Lastra, "el control era poco significativo en cuanto a la restricción de la libertad de expresión, ya que se trataba solamente de una fiscalización de los títulos de la programación, pero no del contenido ideológico y texto de los mismos". Op. cit. pág. 22.

[17] *Anales de Legislación Argentina*, ADLA, (1920-1940), Ed. La Ley, Buenos Aires, 1953. D. Núm. 21.044 del 3 de mayo de 1933.- Reglamento de radiocomunicaciones. (B.O.: 13/VII/933). Págs. 962 a 975.

misma zona, dentro de la misma banda a que pertenezca la frecuencia que utilizan"(Art. 84).

Se introduce un régimen para acordar licencias por licitación pública de bandas de frecuencia, medias y cortas, en zonas del interior del país.

Al respecto, el artículo 87 establecía: "Las autorizaciones se acordarán a los que reúnan mejores posibilidades para efectuar un servicio que sea un alto exponente de arte, de cultura y de ciencia, adaptadas a un plan de conjunto nacional para el acrecentamiento del nivel moral e intelectual del oyente".

Luego de repetir normas indicativas sobre la programación que reproducen las ya vigentes desde 1924, el artículo 105 introduce una clara censura: "Queda prohibido transmitir sin autorización escrita de la Dirección General de Correos y Telégrafos, las conferencias, disertaciones, propagandas que tuvieren un carácter político o sociológico, cualquiera sea su finalidad" (inc. 3º). "La autorización... deberá ser solicitada por escrito, con 48 horas de antelación por lo menos, especificando el contenido de la conferencia ... a transmitir y el nombre del autor u orador".

En el artículo 106 se vuelve a insistir en esta norma de control al prever que los programas (títulos) correspondientes a las transmisiones, debían también remitirse con ocho días de anticipación.

1938: un informe sobre la radiodifusión

El Poder Ejecutivo creó una comisión especial, cuyos miembros fueron designados por decreto del 7 de julio de 1938 con el fin de abocarse al estudio del servicio.

En el informe final de dicha Comisión se distinguen tres sistemas para la explotación de la radiodifusión:

a) Ejecución por medio de concesionarios o permisionarios privados;

b) Ejecución directa por el Estado;

c) Prestación de estos servicios por sociedades mixtas o semi-oficiales.

El primero de estos sistemas -expresa el documento- alcanza su máxima expresión en los Estados Unidos de América y el resto de países americanos que siguen el sistema privatista norteamericano. El segundo es el europeo.

"La base del sistema norteamericano -añade- no es el derecho de un individuo a ser oído, sino el derecho del público a escuchar. La libertad de prensa y la libertad de radio, son dos cosas distintas".

La Comisión elevó al Poder Ejecutivo Nacional el 1º de abril de 1939 el informe final con la siguiente propuesta: propiciaba como la solución más conveniente un sistema de radiodifusión privado y centralizado, con intervención directa del Estado. Para ello, se formaría una entidad única con la participación de los entonces permisionarios, que tendrían el monopolio de los servicios.

El directorio del ente, debía estar integrado por cinco representantes del Poder Ejecutivo (presidente y cuatro vocales) y el resto por representantes de los permisionarios particulares. Para constituir este organismo se declararían caducas todas las licencias de radiodifusión otorgadas en el territorio de la República y se otorgaría a la nueva entidad una licencia para la explotación de una red de radiodifusión en todo el país, por el término de 25 años.

La base financiera del sistema sería la publicidad comercial.

Arturo Pellet Lastra[18] criticó en estos términos el sistema mixto propiciado por tener dos fallas estructurales: "En primer lugar, crea un monopolio que contradice a la Constitución Nacional (Art. 14, sobre libertad de trabajo, comercio y asociación) y concretamente es violatorio de la ley 12.906, de represión de los monopolios. En segundo lugar, el solo hecho de sumar en un directorio a funcionarios estatales y empresarios privados, limita y condiciona no sólo la libertad de expresión, sino también los objetivos que tenía por ese entonces el servicio oficial de radiodifusión (promoción cultural sin fines de lucro), que hubieran tenido que adecuarse a los objetivos que de-

[18]Op. cit. pág. 27.

sarrollaba la radiodifusión privada (realizar programas con apoyo comercial y amplia audiencia)".

Por último, el informe destaca el principio del sistema estatal, aunque termina propiciando el mixto: "La nacionalización de los servicios radiotelefónicos representa el sistema ideal por excelencia, porque asegura todas las garantías indispensables para convertirlos en una fuente propulsora del nacionalismo y la cultura".

Finalmente, el informe comentado, quedó en el olvido, rescatado, de tiempo en tiempo para investigaciones y estudios académicos o en las reseñas históricas.

En 1940 funcionan más de 50 estaciones radiales en todo el país, de las cuales 14 están radicadas en la Capital y 3 de ellas se han constituido en ejes de la radiofonía argentina: LR1 Radio El Mundo, LR3 Radio Belgrano y LR4 Radio Splendid. Las tres, al estilo norteamericano, cuentan con una red que abarca todo el país y realizan emisiones en cadena[19].

Un artículo publicado por *La Razón* el 2 de septiembre de 1940 informa sobre los siguientes datos estadísticos: sobre la población argentina que en 1939 ascendía a 13.000.000, hay 1.000.000 de aparatos de radio en uso y una venta anual de 200.000. Tales datos implicaban que Argentina ocupaba el primer lugar entre todos los países latinoamericanos en lo que se refería a actividades de radiofonía. En la misma publicación, se destaca: "Vemos así que la venta anual de receptores llega a la considerable cifra de 200.000 unidades. Y de acuerdo con otras estadísticas (...) la importación de aparatos armados desde los Estados Unidos hacia la República Argentina, durante el año 1939 alcanzaron a la insignificante cifra de 1.116 unidades, ocupando en este respecto nuestro país el 14º lugar, entre todos los países sudamericanos en lo que se refiere a la exportación desde los Estados Unidos para los 21 países americanos. Si comparamos la ínfima cifra de 1.116 receptores frente a los 200.000 que se venden en nuestro país, podemos colegir que la importación de aparatos es virtualmente nula, ya que el estado de guerra de los países europeos imposibilita que puedan enviarnos aparatos de radiotelefonía. (...) El hecho real es que la industria argentina de radio está plenamente desarrollada"[20].

Ya en ese entonces la problemática de la jurisdicción y competencias de los organismos estatales sobre la radiodifusión no estaba exenta de inconvenientes por superposición de controles. Con el fin de que la Subsecretaría de Informaciones cumpliera integralmente su función de atender todo lo relativo a la información y publicidad general del Estado, se dispuso por decreto núm. 18.406/43 que varias dependencias de Correos y Telecomunicaciones pasaran a depender de aquel organismo para organizar su base: la "Dirección General de Radiodifusión".

De tal forma se había separado orgánicamente de Correos y Telecomunicaciones a la Dirección específicamente creada para atender lo concerniente a la radiodifusión, pero por Decreto 788 del 15 de junio de 1946 se dispuso reincorporar a Correos la Dirección de Radiodifusión con estos fundamentos: "toda gestión técnica de los servicios de radiodifusión -incluso la verificación de las emisiones radioeléctricas tendientes al cumplimiento de las disposiciones reglamentarias internas e internacionales (frecuencia, modulación, potencias, radio útil, estudio de las condiciones de los equipos transmisores y demás instalaciones técnicas, etc.), así como la relación con los organismos internacionales en materia de radiodifusión-, prosiguieron a cargo de Correos y Telecomunicaciones; criterio reafirmado por decreto núm. 21.418 de 9 de agosto de 1944, que procuró soslayar los inconvenientes derivados de una doble jurisdicción". Por ello, considerando que la radiodifusión constituye un elemento fundamental de la red de telecomunicaciones de la Nación, "se impone restituir a Correos y Telecomunicaciones la jurisdicción sobre la radiodifusión y transferir a esa entidad la Dirección General de Radiodifusión, con su actual organización, personal y demás elementos de que dispone"[21].

[19] Horvath, op. cit. pág. 21.
[20] "La industria de radio en la Argentina", *La Razón*, lunes 2 de setiembre de 1940.
[21] *Anales de Legislación Argentina*, 1946. Tomo V. Editorial La Ley. Págs. 61/62.

Mientras tanto, siguió en vigencia el reglamento de 1933, hasta que en 1946 el gobierno del general Edelmiro J. Farrel encargó a un grupo de funcionarios la redacción de un "Manual de Instrucciones para las Estaciones de Radiodifusión", que fue aprobado por el decreto 13.474 del 14 de mayo de 1946[22].

El artículo 3º del nuevo reglamento enuncia pautas de censura: "El contenido oral y el contenido musical de los programas serán objeto de fiscalización previa por parte de la Dirección General de Radiodifusión, cuando ésta la considere necesario".

En el mismo sentido el artículo 64 establecía: "A fin de evitar que las emisoras tomen partido o se compliquen en tendencias, campañas interesadas, ataques personales, etc., los noticiosos e informativos se abstendrán de criticar con parcialidad o apasionamiento, cualquier hecho, acto o propósito determinado".

Se prohibía luego hasta "formular perspectivas o pronósticos del tiempo o apartarse del texto de la información oficial que las estaciones reciban", y a las 20:30 había que conectar con Radio del Estado para transmitir en cadena el boletín oficial (art. 72).

El reglamento es minucioso hasta en los más ínfimos detalles, ya que en sus 307 artículos prevé toda la actividad, contenido de los programas, forma de presentar los textos, y hasta las palabras con las cuales deben abrirse y cerrarse los programas.

La publicidad no escapaba a este detallismo. Luego de prohibir la transmisión de avisos de publicidad mediante grabaciones o procedimientos mecánicos se admitía hasta un máximo de 100 palabras de publicidad comercial, compuestas de hasta 10 textos de diferentes firmas o productos, intercalados entre número y número de cada programa.

El sistema de censura propiamente dicho, está desarrollado en el capítulo denominado "Revisión previa del contenido oral de los programas": "El contenido oral de los programas será motivo de selección y revisión previas a su irradiación, con el objeto de asegurar el estricto cumplimiento de las normas... establecidas por el presente Reglamento" (art. 118).

"Sin perjuicio de la fiscalización que juzgue necesario la Dirección General de Radiodifusión, las emisoras deben ejercer una permanente selección y revisión previas del material oral que se propongan difundir (art. 119). Esta promoción de la autocensura precisaba de un mecanismo: "Para ejercer las referidas funciones de selección y revisión previas del contenido oral de los programas, cada estación organizará y mantendrá un departamento literario o cultural" (art. 120).

En el subcapítulo "Régimen de fiscalización previa", el artículo 123 explica que "los textos que deben ser objeto de aprobación previa, se presentarán con arreglo a los plazos y demás recaudos que a continuación se determinan" (y a continuación se fijan plazos de dos a quince días, según sea el tipo de programa).

Los artículos 131 y 135 son posiblemente los más importantes, ya que el primero de ellos aclara "que todos los textos... serán objeto de autorización -si correspondiere acordarla- con arreglo a las siguientes calificaciones: a) autorizado; b) autorizado con correcciones; c) autorizado con cortes, y d) autorizado con cortes o correcciones.

Primera presidencia de Perón.
Las radios en manos del Estado y el comienzo de la televisión en el país

Ricardo Horvath en su conocido libro *La Trama Secreta de la Radiodifusión en Argentina*, sostiene que: "Con el ascenso del peronismo al poder comienza una larga batalla por el control de los medios. Algunos investigadores destacan que en setiembre de 1947 una nota reservada de Correos y Telecomunicaciones a Miguel Miranda, el hombre fuerte en materia de economía, señalaba la necesidad de adquirir las emisoras privadas "por elementales razones de defensa nacional y concepción espiritual". También se señala a una huelga de locutores como elemento que desató la crisis. De cualquier manera, entre 1948

[22]*Anales de Legislación Argentina*, 1946. Tomo V. Editorial La Ley. Págs. 409 a 440. Decreto Nº 13.474 del 14 de mayo de 1946. Aprueba el manual de instrucciones para las estaciones de radiodifusión (B.O.: 28/05/1946).

y 1951 todas las radios -excepto LV1 Radio Graffigna cuyos propietarios se negaron a la venta- pasaron a manos del gobierno, el cual las transfirió a manos amigas, en muchos casos como las del mismísimo propietario de Belgrano, Jaime Yankelevich, luego creador de Canal 7 de TV, compartiendo la dirección y las ganancias a un 50%.

Aquí hay que concluir que se trató de una maniobra y de un negocio. No fue de ninguna manera, una estatización de las emisoras como se sostiene desde el sector privatista. Las radios se volvieron oficialistas como lo seguirían siendo a posteriori con los gobiernos que vendrían. Hay un detalle digno de mención: Moisés Lebensohn, presidente del bloque de la UCR en la Convención Reformadora de la Constitución Nacional de 1949, en una de las sesiones planteó el tema y en su exposición se refleja lo ocurrido con las radios que, señaló, "fueron adquiridas por el Estado sin autorización legislativa, concediéndose su uso a sociedades anónimas, tras las cuales se esconden jerarcas del régimen para obtener grandes ganancias y para controlar ese elemento vital para la información y juicio del pueblo".

Una maniobra legal para tener el control de las emisoras, control que no brindó grandes frutos como producto de numerosas torpezas y, en definitiva, porque no hubo un real traspaso en el régimen de propiedad. Cuando las condiciones internacionales variaron, cuando la relación de fuerzas en el país se fueron modificando, cuando se agrietó el oficialismo como producto de la corrupción, cuando las contradicciones se incrementaron y se fue perdiendo el control del poder se fueron produciendo algunos cambios. Cambios obligados como consecuencia del retroceso del peronismo en cuanto al cumplimiento de su proyecto original de 1946"[23].

El 17 de octubre de 1951 se inauguró oficialmente el servicio de televisión en Argentina, a la par de otros países latinoamericanos, diez años después de su comienzo en Estados Unidos y casi un lustro más tarde que los países europeos. La primera transmisión estuvo a cargo de quien no por coincidencia, había sido también el programador de la primera transmisión de radiotelefonía en la noche del 27 de agosto de 1920: Miguel T. Susini.

Previa a esa transmisión inaugural se habían realizado algunos intentos de tipo experimental.

En 1939 técnicos alemanes hicieron algunas transmisiones piloto y años después los miembros del Radio Club Argentino realizaron una transmisión en circuito cerrado. Asimismo, el 31 de marzo de 1944, el Instituto Experimental de Televisión, realizó una transmisión, cuyas imágenes fueron recibidas en dos pantallas que se hallaban instaladas en el noveno piso del edificio del Automóvil Club Argentino[24].

El primer canal de televisión -relata Pablo Sirvén[25]- se lo debemos a Eva Perón, quien en los albores de la década del 50 emplazó al entonces zar de la radiofonía, don Jaime Yankelevich, a que rápidamente dotara al país de ese novedoso medio. El pope de Radio Belgrano, notable empresario radial en su origen, marchó a los Estados Unidos y se trajo unos equipos, en verdad no muy nuevos.

Un transmisor de 42 kilovatios, cinco metros de antena, una reforma en el edificio de Obras Públicas y siete mil televisores fueron el puntapié inicial de la TV argentina, cuya primera imagen fue la de Evita. Formalmente, su nacimiento se produjo el 17 de octubre de 1951, con el acto por el Día de la Lealtad en Plaza de Mayo, presidido por el general Perón.

La estructura comercial de la emisora decana pronto impuso sus condiciones: muchos espacios fueron prácticamente loteados y cedidos a anunciantes con poder de decisión sobre los mismos. El Estado mantenía la titularidad del servicio, pero en su seno comenzaban a desarrollarse importantes movimientos privados autónomos.

La irrupción de la televisión, lleva al Poder Ejecutivo Nacional a proponer una nueva ley para regular jurídicamente a la radio y a la TV.

La Ley de Radiodifusión 14.241[26] (1953)

En 1953 el Congreso de la Nación dicta la primera y hasta ahora única Ley de Radiodifusión promulga-

[23]Horvath, op. cit. pág. 21/22.
[24]Datos del diario *La Nación*, de fecha 23/04/1970.
[25]Sirvén, Pablo: *Quién te ha visto y quién TV. Historia informal de la televisión argentina*. Ediciones De La Flor. Buenos Aires, 1988. Pág. 22.
[26]*Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. XIII-A, 1953. Ley 14.241. Servicio de radiodifusión. B.O.: 22/X/53. Pág. 191.

da por un gobierno constitucional, que organiza legalmente los servicios de las tres redes que en 1954 se licitan adjudicándose a particulares. Así quedaba legalizado el cambio de propietarios.

Definición y ámbito de aplicación de la ley:

Se define el servicio de radiodifusión como el que "mediante emisiones sonoras o visuales transmite directamente al público en general programas culturales, educativos, artísticos, informativos y de entretenimientos, que respondan a un interés general" (Art. 1º). Según el artículo 2º este servicio es de interés público y será prestado mediante licencias, que serán adjudicadas, previa licitación pública, mediante pliego de bases y condiciones aprobado por el Poder Ejecutivo.

"Excluido el servicio oficial que presta el Estado, la explotación de estaciones de radiodifusión por particulares, su instalación y funcionamiento, se hará sobre la base de tres redes, técnicamente orgánicas y aptas para prestar servicio útil a todo el territorio de la Nación" (Artículo 4º).

Desde un punto de vista conceptual la ley postulaba: "La organización y el régimen de prestación de servicios de radiodifusión se basará en el principio de la subordinación del interés particular al interés social, cultural, económico y político de la Nación" (Art. 5º).

La ley da forma al servicio oficial de radiodifusión expresando que "el servicio oficial y el servicio internacional dependerán del Poder Ejecutivo y... tendrán por fines principales: a) contribuir a ... exaltar las genuinas tradiciones y sentimientos patrios y procurar un mejor conocimiento del país, y b) jerarquizar los programas radiofónicos mediante transmisiones calificadas..."(Art. 20).

El decreto 25.004/53[27] reglamentario de la ley 14.241 mantiene algunas pautas establecidas por el Manual de 1946, mantiene el autocontrol al indicar: "Cada estación ejercerá invariablemente una estricta fiscalización del contenido de sus informativos..." (Art. 4º). Se mantiene la censura para casos especiales, como el estado de sitio y de prevención o alarma a que se refieren los artículos 23 y 83 inc. 19 de la Constitución Nacional de 1949.

Por primera vez, también, se establece normativamente la veracidad informativa y la necesidad de contraste de fuentes: "Los noticiosos o informativos deben proceder de fuentes fidedignas, que constituyan una garantía de responsabilidad, seriedad, exactitud e imparcialidad. Las emisoras mencionarán al transmitir sus boletines la fuente originaria de las noticias o informaciones que difundan, a fin de establecer su auténtica y real procedencia" (Art. 3º).

La propaganda comercial se inspirará en una constante de veracidad y honestidad, y no se admitirá la transmisión de publicidad que contenga declaraciones engañosas, referencias dudosas o aquélla que, directa o indirectamente, signifique competencia desleal" (Art. 5º).

Licitación y adjudicación de las tres redes privadas

Como surge de la ley 14.241, se mantenía el sistema privado de explotación de las emisoras (a partir de 1954 divididas en tres redes), pero coexistiendo con un servicio oficial, por lo que el sistema de aquellos años, tenía características muy peculiares, desconocidas en otras partes del mundo.

En este marco, el Decreto 9967/54[28], aprobó el pliego de bases y condiciones de la licitación pública, que de conformidad con la ley 14.241 debía hacerse para adjudicar las tres redes que explotarían las emisoras en el futuro.

En los anexos I a III del pliego de la licitación convocada, se enuncian y detallan las estaciones que comprenden las nuevas redes A, B y C.

Cabeza y matriz de la red A sería Radio Mitre; de la B, LR3 Radio Belgrano (incluyendo LR3 TV, Canal 7, único que funcionó hasta 1960) y de la C, LR4 Radio Splendid.

Estas tres redes fueron adjudicadas por el Decreto 17.959/54 a Editorial Haynes Limitada, Sociedad Anónima (la red A); A.P.T. Promotores Asociados de

[27] *Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. XIV- A, 1954. D. 25.004, 23 dic. 1953. Reglamenta la ley 14.241, de Radiodifusión (B.O.: 5/1/54). Pág. 282.

[28] *Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. XIV-A, 1954. D. 9967, 16 de junio de 1954. Licitación para la instalación y explotación de tres redes de radiodifusión. (B.O.: 25/VI/54). Pág. 451.

Teleradiodifusión (la red B) y a la Sociedad Anónima "La Razón" Editorial Emisora, Financiera y Comercial (la red C).

El golpe de 1955.
Anulación de la Licitación y la Adjudicación

Escaso tiempo para desarrollarse tuvo la Ley 14.241.

El golpe de Estado del 16 de septiembre de 1955 que derrocó al gobierno de Juan Domingo Perón impuso la caducidad del sistema.

Una de las primeras medidas tomadas por el gobierno de facto, presidido por el general Eduardo Lonardi, fue el decreto 170/55[29], que por su artículo 1° anulaba por "ilegales" los decretos de adjudicación con la obvia intención de controlar a los medios y utilizarlos de acuerdo a sus conveniencias. Designó de inmediato un interventor, con funciones ejecutivas, en cada una de las empresas que explotaban las redes en funcionamiento, nombramientos que fueron hechos de acuerdo con lo previsto en el Artículo 2° del decreto 170/55, que facultaba al Ministerio de Comunicaciones para tomar a su cargo las redes privadas.

Pero la autorización para tomar a su cargo la administración de las redes privadas por parte del Estado, que estatuye el decreto 170/55 y el consecuente nombramiento de interventores, no modificaba el carácter de personas jurídicas de derecho privado que tenían cada una de las empresas adjudicatarias de las redes.

Se comisionaba a funcionarios estatales para administrarlas, pero su "status" jurídico institucional no se modificaba. Por eso el Decreto 686/55[30] dispuso que "Hasta tanto el Poder Ejecutivo disponga lo contrario, las empresas: Editorial Haynes Ltda. S.A.; APT Promotores Asociados de Teleradiodifusión (en formación) y Sociedad Anónima "La Razón", Editorial, Emisora, Financiera y Comercial proseguirán en la explotación de las redes privadas de radiodifusión "A", "B" y "C", respectivamente, con sujeción a las disposiciones legales vigentes y sin perjuicio de las intervenciones oportunamente decretadas por el conducto pertinente" (Art. 1º).

En tanto, por el artículo 2º quedaba expresamente establecido que correspondía a los interventores de las redes todo lo concerniente a la gestión económica financiera y explotación comercial de las empresas.

Es decir que el gobierno de facto, a través de sus representantes, administraría los bienes de las empresas, cuyos titulares quedaban desposeídos de las mismas mientras se ordenaba una investigación encomendada a la Comisión Nacional, que presidía el contraalmirante Leonardo Maclean.

A partir de este momento se inicia "el descalabro total de la radiodifusión nacional y, virtualmente, la etapa más inconclusa de hacerlas realmente estatales, al transformar a las empresas en gubernamentales. También se da inicio al control militar de las estaciones de radio con la designación de interventores de ese origen y civiles interesados exclusivamente en su peculio personal sin ningún conocimiento ni interés por el medio. Poco a poco las radios fueron cayendo en manos de empresas comerciales constituidas expresamente para producir programas ante la incapacidad oficial al respecto. El negocio fue transferido a esos productores privados rápidamente enriquecidos por las ventajas que se les brindaban[31]".

Revocación de las licencias y expropiación de los bienes de las emisoras

Como corolario del proceso iniciado por la llamada "Revolución Libertadora", la Junta Consultiva Nacional, en su dictamen del 27 de febrero de 1957, aconsejó la derogación de la ley 14.241 y sus decretos complementarios, "por entender que habían sido inspiradas en el propósito de poner esos órganos de difusión al servicio del peronismo[32]".

Como las licencias de las redes habían sido acordadas de conformidad con esa ley, derogándola, dichas

[29] *Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. XV-A, 1955. D. 170, 1º de octubre 1955. Anula licitación de radiodifusoras (B.O.: 4/X/55). Pág. 516.

[30] *Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. XV-A, 1955. D. 686, 11 octubre 1955. Explotación de redes privadas de radiodifusión. (B.O.: 28/X/55). Pág. 533.

[31] Horvath, op. cit. pág. 22.

[32] Pellet Lastra, op. cit. pág. 39. Críticas acérrimas hacia la ley 14.241 encontramos en diversos autores, entre ellos, Rafael Bielsa, sostuvo que "el régimen de la ley 14.241 fue uno de los más criticables del gobierno depuesto en 1955" y la califica de "autoritaria". Bielsa, Rafael. "*Derecho Administrativo*". Tomo I. La Ley, 1964. Pág. 536.

adjudicaciones quedaban sin fundamento legal. Basándose el gobierno de facto en los decretos citados, se dictó el decreto ley 5.572/57, por el cual se declaraban revocadas, con retroactividad al 1º de octubre de 1955 "por razones de interés público, todas las licencias acordadas para la explotación de servicios de radiodifusión en el país, a fin de facilitar el reordenamiento definitivo de estas actividades, sin que esta revocación de lugar a indemnizaciones" (Art. 1º).

Simultáneamente se derogaron la ley 14.241 y el decreto 25.004/53 quedando vigentes las disposiciones legales que rigieron hasta la sanción de dichas leyes (art. 1º del decreto ley 5.572/57[33]).

La Comisión Administradora de Radioemisoras Comerciales y LS 82 TV Canal 7

Antes de revocarse las licencias e ingresar al patrimonio fiscal todos los bienes de las ex adjudicatarias, entró en funciones una comisión administradora de las redes de radiodifusión privadas, que integraban como presidente Luis Perazzo y como vocales, Jorge Marcelo Bencherit y Juan Carlos Traverso.

De acuerdo con el decreto de creación (1731/57[34]) esta comisión debía continuar con la administración y explotación de las redes de radiodifusión, tomando todas las medidas pertinentes, efectuando las remociones y designaciones que considerase convenientes para el mejor ordenamiento de las mismas.

Debía asimismo funcionar bajo la dependencia del Ministerio de Comunicaciones y completar los estudios así como disponer todas las medidas previas para colocar en condiciones de ser adjudicadas, todas las emisoras de radio y televisión privadas. Pero en realidad, la pretendida "transitoriedad" de tales funciones, se convirtieron prácticamente en permanentes.

A partir de 1958 se licitaron treinta y una emisoras pertenecientes a las ex redes, pero otras treinta y tres continuaron siendo administradas por la Dirección General de Radioemisoras de la Secretaría de Difusión y Turismo.

El decreto ley 15.460/57

El decreto ley 15.460/57[35] conocido como Ley Nacional de Radiodifusión y Televisión, durante el gobierno de facto de Pedro Eugenio Aramburu, declaró de interés público el Servicio de radiodifusión y televisión, estableciendo que podría ser "realizado por el Estado o por particulares, mediante su adjudicación por concurso". En este sentido dio carácter definitivo al sistema mixto: explotación simultánea de bandas y canales de frecuencia por parte del Estado y los permisionarios particulares.

Según Bielsa, "el servicio de radiodifusión, por su naturaleza y régimen es el de los servicios públicos llamados "impropios", o sea que se prestan por particulares mediante licencia o autorización, y no por concesión (en cuyo caso sería servicio público propio)"[36].

"El servicio oficial de radiodifusión y televisión estará a cargo del Estado Nacional, de las provincias, municipalidades y universidades nacionales. Los estados provinciales y los entes jurídicos estatales "deberán requerir al Poder Ejecutivo la adjudicación de las frecuencias... para la habilitación de emisoras" (Art. 11).

El servicio oficial, dependiente de la Secretaría de Estado de Comunicaciones[37] llegó a estar integrado en 1970 por las 16 estaciones de la cadena LRA, Radio Nacional, tres emisoras adjudicadas a Universidades nacionales y cinco que explotaban otros tantos municipios.

En cuanto al servicio privado, prestado por permisionarios, los mismos podían optar como máximo a una licencia de radiodifusión y a una de televisión (Art. 14).

Con esta norma nació la televisión privada en Argentina. Si bien la primera emisora de estas características apareció en Córdoba -Canal 12, durante 1959, en la ciudad de Buenos Aires, la primera onda de este tipo -Canal 9- surgió el 9 de junio de 1960, en pleno gobierno de Arturo Frondizi. Su concesionaria,

[33]*Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. XVII-A, 1957. Dec. Ley 5572, 27 mayo 1957. Revocación de licencias para la explotación de servicios de radiodifusión. (B.O.: 10/VI/57). Pág. 514.
[34]*Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. XVII-A, 1957. Dec. 1731, 15 febrero 1957. Comisión Administradora de las Redes de Radiodifusión Privada. (B.O.: 28/II/57). Pág. 284.
[35]*Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. XVII-A, 1957. D. Ley 15.460, 25 noviembre 1957. Régimen de los Servicios de Radiodifusión y Televisión. (B.O.: 2/XII/57). Pág. 948. Ratificado por la ley 14.467 de 1958.
[36]Bielsa, R. Ob. Cit. Pág. 537.
[37]Artículo 27 del Decreto 5490/65.

la Compañía Argentina de Televisión[38] (CADETE) estaba vinculada con la productora cinematográfica Emelco-Lowe y contaba con el aporte financiero de la NBC. Enseguida apareció Goar Mestre -respaldado por la CBS y el grupo editorial Time Life- para fundar Proartel y Canal 13, cuyas emisiones comenzaron el 1° de octubre de 1960[39].

Un par de meses más tarde, el 21 de julio de 1961, se sumó Canal 11, merced a los buenos oficios de la también norteamericana ABC.

En 1965, el paquete accionario de Canal 9 pasó a ser dominado por Alejandro Romay y, a principios de los años 70, Editorial Atlántida, propiedad de la familia Vigil, entraba en Canal 13 y Editorial Sarmiento -cuya cabeza visible era Héctor Ricardo García- lo hacía en el 11. En los tres casos, el ingreso de estos capitales nacionales determinó la salida del negocio de las tres famosas cadenas de TV estadounidenses[40].

Hacia los 70, el servicio privado estaba integrado por treinta y una radioemisoras y 26 canales de televisión, ubicados en la Capital Federal y en el interior del país. Estas emisoras y canales, fueron adjudicados por licitaciones realizadas en 1958, 1961 y 1968.

La Ley Nacional de Radiodifusión y Televisión establecía como objetivos de los servicios, "la transmisión de programas culturales, artísticos, informativos, educativos y de entretenimientos" (Art. 4º).

El decreto reglamentario 5.490/65[41], refiriéndose a estos objetivos expresaba que el contenido de las transmisiones se subordinaba, entre otras, a las siguientes normas rectoras:

a) Dar a los programas y mensajes, sentido e interés general;

b) Conservar la jerarquía artística, la amenidad del programa, de modo que acreciente el acervo ético y estético del público;

c) Observar sobriedad en la mímica y en todos los elementos necesarios captados por los micrófonos y cámaras;

d) Limitar en lo posible la improvisación;

e) Incluir y desarrollar programas infantiles, con fines de entretenimiento, siempre con alcance educativo, tendientes a exaltar valores morales e intelectuales;

f) Cuidar la pureza del idioma evitando deformaciones estructurales o fonéticas y el empleo de expresiones de mal gusto;

g) Respetar los símbolos, prohombres e instituciones nacionales o extranjeras, los hechos e ideas que sean objeto de comentario o crítica, lo mismo que las opiniones ajenas;

h) Mantener una línea de mutua consideración en aquellos programas que incluyan intercambio de ideas, o donde se deban debatir conceptos;

i) Distinguir claramente en toda clase de programas, la creación imaginaria de los hechos y personas reales;

j) Encarar las audiciones donde se adjudiquen premios u obsequios, de modo que todo lo inherente a dichas recompensas tenga un carácter accesorio y que los participantes no hagan desembolso alguno, directo o indirecto, realizándose estos programas con intervención de escribano público nacional;

k) Separar la crítica de la publicidad comercial en las audiciones que traten temas relacionados con las distintas creaciones artísticas, deportivas u otras, en las que se formulen juicios valorativos;

l) Tratar solo en forma incidental todo lo relacionado con ciencias ocultas, adivinación, astrología e interpretación del pensamiento y siempre que la referencia sea indispensable para abordar el tema principal;

ll) Abstenerse de utilizar el procedimiento llamado de percepción subliminal;

m) Abstenerse de expresiones, escenas, imágenes o gestos obscenos de sentido equívoco o de carácter inmoral;

n) Abstenerse de narraciones o escenificaciones de actos delictuosos o que signifiquen la apología del delito o alienten o contribuyan a difundir vicios o que expresen perversión o sentimiento subalterno o que representen escenas de truculencia exagerada,

[38]CADETE estaba presidida por Ildefonso Recalde, y entre sus otros integrantes se destacaban el empresario periodístico Julio Korn, el publicitario Kurt Lowe, los escritores Emilio Villalba Welsh, Sixto Pondal Ríos y Ariel Cortazzo. Manuel Alba se ocupaba de la gerencia artística y el locutor pionero de la televisión, Carlos D´Agostino, era el subgerente.

[39]El directorio de Canal 13 estaba presidido por Alfredo Chopitea; César Noguera, Gustavo Tornquist y Alicia Martín de Mestre eran otros componentes. Pero la verdadera dueña de la pantalla era la productora Proartel, proveedora casi exclusiva de los contenidos originales del canal. La presidía el cubano Goar Mestre -que por esa vía encontró un atajo ante la imposibilidad de acceder al control de la licencia, por su condición de extranjero); un grupo de ejecutivos cubanos, entre ellos Jorge Ignacio Vaillant lo secundaban, junto al creador de "Los Pérez García", el uruguayo Oscar Luis Massa y el actor Roberto Airaldi como gerente artístico. Cinco estudios, dos equipos de video-tape, un sólido equipamiento superior a sus dos competidores comenzaron a caracterizar a la pantalla del 13 que "se veía mejor", factor decisivo a la hora de encender el televisor. Desde el comienzo formaron directores y personal técnico. Como el 9, los empresarios cubanos liderados por Mestre tenían fuertes vinculaciones con la cadena estadounidense CBS y la empresa Time-Life. Goar Mestre tenía experiencia en televisión ya que en Cuba había sido dueño de la CMQ y emigró a Argentina por la revolución castrista.

[40]Sirvén, Pablo. Ob. cit. pág. 23.

admitiéndose únicamente como pasajes incidentales de obras de jerarquía artística;

ñ) Abstenerse de los programas que exalten el triunfo del mal sobre el bien, la disolución de la familia, la traición a la patria, el vituperio a los forjadores de la nacionalidad, la burla a los defectos físicos, el desvío sexual o el erotismo, como también de la inclusión de alusiones o disquisiciones que exalten formas de vida reñidas con las normas sociales, políticas y éticas de nuestro país;

o) Abstenerse de aquellas que alienten o contribuyan a difundir la costumbre del juego de azar. En el caso de las carreras de caballos, las informaciones referentes a su desarrollo y resultado sólo podrán proporcionarse al finalizar los espectáculos, excepto en la oportunidad de disputar los llamados "grandes premios".

Estas pautas de contenido serían fiscalizadas y controladas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión (CONART) que tenía a su cargo la supervisión e inspección de los servicios de radiodifusión y televisión y "la promoción de su constante perfeccionamiento artístico y cultural" (Art. 26 Dec. 5.490/65).

Otras normas también tratarían los fines y objetivos de la programación, inhibiendo el predominio de "las transmisiones de carácter publicitario, político, gremial o religioso" (art. 6 D. Ley 15.460/57) y prohibiendo transmisiones que comprometan "las buenas relaciones internacionales, provoquen desórdenes o perturbaciones del orden público, signifiquen competencia desleal, resulten injuriosas u ocasionen daño moral y/o material dentro o fuera del territorio nacional" (Art. 8 . D. Ley 15.460/57).

Control y autocontrol

Más allá de que el Artículo 5º de la ley nacional establecía que los programas gozaban de la más amplia libertad de creación, el Estado ejerce un control e impone también un autocontrol a los medios, basado en el citado Artículo 16 de la ley nacional y en los artículos 4, 6, 7, 14 y 15 del decreto reglamentario.

El artículo 4º del decreto reglamentario, confiaba a las propias emisoras la regulación de sus programas: "*El contenido de los textos de los programas, así como su desarrollo y su objeto, deberán ser revisados y seleccionados por las emisoras, antes de su presentación, para encuadrarlos dentro de los principios de la ley*".

Sin embargo, el criterio adoptado por los artículos 6º y 7º del decreto reglamentario, restringen a la libertad de expresión en tanto se ordena que en los programas de crítica o artística o literaria no podrán usarse las exposiciones como instrumentos de publicidad y propaganda ideológica (art. 6º) y se reglamenta que en las audiciones... como las llamadas mesas redondas... la actuación de los conductores "será imparcial, debiendo evitarse interpretaciones de los conceptos vertidos por los participantes y opiniones que avalen la posición de unos en detrimento de la de otros".

El sistema de licencias por concursos públicos

Un aspecto importante y controvertido desde siempre, y particularmente ante el afianzamiento de los medios como empresas, es el sistema que establece el acceso de los particulares a las licencias de radio y televisión.

La norma ya establecía que el servicio de radiodifusión y televisión podría ser realizado por particulares mediante su adjudicación por concurso público (Art. 3º D. Ley 14.469/57).

De esta forma, el Estado sigue los antecedentes que existían en la materia, ya que desde 1920, primero en forma directa y luego a partir de 1953, por concurso público, se venían adjudicando las licencias para acceder al servicio de radiodifusión.

La primera condición que se debía seguir, al acordar las licencias, era la de no permitir la formación de monopolios de emisoras.

En este sentido, el artículo 14 prevé que las licencias para el funcionamiento de emisoras son de carácter in-

[41] *Anales de Legislación Argentina*. ADLA. T. XXV-B. 1965. D. 5490, 12 julio 1965. Régimen de los Servicios de Radiodifusión y Televisión; Reglamentación del Decreto Ley 15.460/57. (B.O.: 16/VII/65). Pág. 1437.

dividual y "cada permisionario podrá optar como máximo a una licencia de radiodifusión y una de televisión".

Siguiendo esa orientación anti-monopolística, el mencionado Artículo 14 también prevé que "las vinculaciones jurídico-comerciales entre dos o más emisoras deberán formalizarse por escrito y ser previamente autorizadas por el ERT (Ente de la Radiodifusión y la Televisión), no admitiéndose cláusulas que afecten directa o indirectamente el principio de explotación individual de las mismas".

Por ello, se concluye con la aplicación al funcionamiento de las estaciones de radiodifusión y televisión de las disposiciones de la entonces ley nacional 12.906[42], de represión al monopolio.

Sin embargo, la instalación progresiva de canales de televisión a partir de 1960, demostró que la existencia de estaciones del interior que actuaban en la práctica como repetidores de los programas transmitidos en cadena desde Buenos Aires, presentaba una situación que no había sido prevista en la ley nacional de 1957.

Teniendo en cuenta tal situación, en la ley 17.282[43], del 15 de mayo de 1967, se modificó la normativa admitiéndose la instalación de estaciones repetidoras de radio y televisión, para cubrir las zonas que determine el ERT, sin que por ello se considere afectado el principio de individualidad de las licencias. Se concluía que "el otorgamiento de licencias para emisoras de este tipo se hará por dicho organismo, dentro de las previsiones del plan nacional de desarrollo".

Asimismo, en esta línea anti trust, se prevé que "los titulares de licencias, los directores, administradores, gerentes, y en general los agentes responsables del servicio de una estación... no podrán tener interés directo o indirecto en otra emisora" (Art. 18 inc. h. D. Ley 15.460/57)

La violación de la norma tiene como sanción la caducidad de las licencias acordadas a las empresas adjudicatarias, en caso de probarse la participación de sus titulares.

En fin, al menos, en lo formal jurídico, el sistema era estrictamente antimonopolista.

La organización de los concursos públicos en el marco de la ley nacional de 1957, se hallaba reglado conforme al texto de la propia ley, y las modificaciones introducidas por la ley 17.282 y el decreto 104/70[44].

De acuerdo con tales normas, era el Ente de la Radiodifusión y Televisión el organismo que debe promover la realización de concursos públicos para la adjudicación de licencias, quedando facultado para redactar los pliegos de condiciones.

Estas licencias serían concedidas por el Poder Ejecutivo mediante concursos públicos, salvo en el caso previsto en el artículo 14, 3er. párrafo, relacionado con las estaciones repetidoras de radio y televisión[45].

El plazo de adjudicación previsto por la ley correspondía a un período no inferior a cinco ni superior a quince años; establecía la renovación por períodos sucesivos de cinco años, hasta llegar al máximo del doble del período de adjudicación -o sea 30 años-, siempre que los titulares hubieran acreditado el cumplimiento de las disposiciones legales reglamentarias (Artículo 18 inc. a), modificado por la ley 17.282.

Entre las condiciones y obligaciones exigidas para ser adjudicatario se destacan las siguientes:

1) ser ciudadanos nativos o por opción, no comprendidos en causales de inhabilidad o bien sociedades comerciales, que no sean filiales de otras empresas argentinas o extranjeras;

2) la modificación de los contratos o estatutos de las sociedades titulares de licencias, deberá efectuarse conforme a las normas del Código de Comercio y previa autorización del ERT;

3) las acciones de estas sociedades no podrán ser transferidas sin autorización del ERT, debiendo reunir los cesionarios, nuevos tenedores, los requisitos exigidos por la ley.

El 10 de octubre de 1973, en las postrimerías del corto interinato de Raúl Alberto Lastiri -exactamente dos días antes de que Juan Domingo Perón asumiera su tercera presidencia-, se dispuso el vencimiento y la caducidad de las licencias de los tres concesiona-

[42] *Anales de Legislación Argentina*, ADLA. T. VII, 1947. Ley Nro. 12.906. Reprime los monopolios y deroga la Ley 11.210. (B.O.: 22/2/947). Artículo 1°: "El que participare por sí o por interpósita persona, en consorcio, pacto, coalición, combinación, amalgama o fusión de capitales tendientes a establecer o sostener el monopolio o lucrar con él, en uno o más ramos de la producción de la industria, del transporte terrestre, aéreo, fluvial o marítimo, o del comercio interior o exterior, en todo el territorio nacional o en un o más lugares del mismo, incurrirá en las sanciones de la presente ley por el solo hecho de la participación". Pág. 21.

[43] *Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. XXVII-A, 1967. Ley 17.282. Régimen de los servicios de radiodifusión y televisión; modificación del Decreto Ley 15.460/57 (B.O.: 23/V/67). Pág. 322.

[44] *Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. XXX-A, 1970. Decreto 104/70. Radiodifusión y Televisión-Promoción, orientación y fiscalización de los servicios por el Ministerio del Interior. (B.O.: 19/II/70) Pág. 403.

[45] Ver Art. 1° Ley 17.282.

[46] Sirvén, Pablo. Ob. cit. pág. 23. El decreto 340/74 firmado por María Estela de Perón ordenó la intervención de emisoras y plantas productoras de televisión, determinando en el Artículo 4° : "Dentro de las veinticuatro horas de firmado el presente decreto el presidente del Comité Federal de Radiodifusión -de acuerdo con las directivas que le imparta la Secretaría de Prensa y Difusión de la Presidencia de la Nación- tomará la posesión efectiva de las plantas transmisoras y productoras para

rios. Comenzaba entonces un ambiguo y tenso período de transición que, finalmente, se definió con la estatización definitiva de los canales el 1º de agosto de 1974[46].

La Ley 20.577[47] consideró de interés nacional "toda innovación que pueda efectuarse en materia de sistemas de transmisión de imágenes televisivas en todo el territorio de la República". Dicho tipo de innovación debía ser aprobada por ley del Congreso Nacional previo estudio de sus características técnicas y consecuencias económico-sociales.

Los oscuros años del Proceso. 1980 - Ley 22.285. Ley de Radiodifusión

Durante la dictadura militar iniciada en 1976, el llamado Proceso de Reorganización Nacional sancionó la ley 22.285[48] que tras diecinueve años de democracia aún sigue vigente.

La mencionada norma, tal como la califica el Dr. Damián Loreti, resulta centralista en exceso, autoritaria y discriminatoria[49]. Centralista, porque toda su aplicación está ceñida al Poder Ejecutivo o a organismos dependientes de él (COMFER -Comité Federal de Radiodifusión- o Secretaría de Comunicaciones), dejando de lado por completo a las provincias.

Autoritaria, en tanto su propio articulado limita el funcionamiento de los medios -y la información transmitida- a las necesidades de la seguridad nacional.

Discriminatoria en la medida en que excluye de la facultad de ser permisionario a toda entidad legal que no sea una sociedad comercial regularmente constituida[50]. En los hechos, están excluidas las cooperativas, las sociedades civiles, las fundaciones y las asociaciones civiles.

Los medios comprendidos en la ley y definidos como servicios, son, la televisión y la radio abiertas, cuyas licencias se deben adjudicar por concurso público, por una parte; y por otra, los servicios complementarios, entre los que se encuentran la TV por cable, las antenas comunitarias, las televisoras codificadas, cuyas licencias se adjudican por autorización directa del COMFER. Del mismo modo se adjudican las licencias para los servicios estatales de las provincias, las municipalidades, las universidades estatales y el propio Estado Nacional (Art. 39).

En cuanto a las autoridades de aplicación, la ley atribuye estas facultades al Comité Federal de Radiodifusión para el control, la fiscalización, el registro y el otorgamiento de emisoras[51], y a la Secretaría de Comunicaciones de la Nación[52] para la realización de las tareas técnicas relacionadas con la adjudicación y el control de operación de las frecuencias.

Es también la Secretaría de Comunicaciones la que debe realizar los procedimientos en caso de descubrirse emisoras ilegales, a las que la ley define como "clandestinas".

Respecto de la competencia para normativizar y juzgar, la ley excluye cualquier otra posibilidad que no sea la jurisdicción federal, aspecto que controvierte el Artículo 32[53] de la Constitución Nacional.

La ley 22.285 fue reglamentada por el decreto 286/81[54], por el que se llamaba a concursos para la adjudicación de frecuencias, en las distintas zonas del país y en los diferentes tipos de servicios relacionados con la actividad radiodifusora. A este plan de llamados a concurso se lo denominó Plan Nacional de Radiodifusión, conocido también como PLANARA.

La distribución de frecuencias y la cantidad prevista a lo largo y ancho del país distaban de ser óptimas para el desarrollo de los medios y para las necesidades nacionales. Entre otros aspectos, sólo se preveía la explotación de servicios de frecuencia modulada como subsidiarios de los de amplitud modulada.

Otra característica es que el punto de partida de los medios existentes consiste en la renovación automática de licencias anteriores a la ley, con lo cual los propietarios de las emisoras actuantes se vieron beneficiados con quince años más de titularidad.

que el Estado Nacional Argentino verifique por sí y durante el plazo indicado en el art. 1º (60 días) el servicio público de televisión, realizando la producción de programas y la transmisión de los mismos". Anales de Legislación Argentina. T. XXXIV-C, 1974, Decreto 340/74. Televisión-Intervención de emisoras y plantas productoras anexas de Capital Federal, Mendoza y Mar del Plata-Plazo - Investigación sobre el estado patrimonial de las empresas ex permisionarias y productoras de programas". B.O.: 26/VIII/74. Pág. 2185.

[47]*Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. XXXIV-A, 1974, Ley 20.577. "Televisión - Consideración de interés nacional toda innovación en la materia". (B.O.: 20/XII/73). Pág. 17.

[48]*Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. XL-D, 1980, Ley 22.285. Ley de Radiodifusión. (B.O.: 19/IX/80) Pág. 3902.

[49]Loreti, Damián, Ob. cit. págs. 139/140.

[50]Art. 45 1º párrafo Ley 22.285: "Las licencias son intransferibles y se adjudicarán a una persona física o a una sociedad comercial regularmente constituida en el país".

[51]Atribuciones del Comité Federal de Radiodifusión, características del organismo y autoridades: Arts. 95 a 98. Ley 22.285.

[52]Art. 94 Ley 22.285.

[53]Artículo 32 Constitución Nacional: "El Congreso federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal".

[54]*Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. XLI-A, 1981. D. 286/81. Radiodifusión - Reglamentación de la Ley 22.285. B.O. 24/II/81. Pág. 299.

El retorno a la democracia. El diseño de un régimen democrático de radiodifusión: asignatura pendiente

Posteriormente, durante la administración del Presidente Raúl Alfonsín, en abril de 1984, se dictó el decreto 1.151/84[55] por el cual se suspendió la aplicación del Plan Nacional de Radiodifusión y la convocatoria a sustanciación de todo concurso público, hasta que se sancionara una nueva ley de radiodifusión.

Los fundamentos propios del mencionado decreto, justifica tal interrupción por la necesidad de contar con un nuevo plan técnico que contemple las reales necesidades del país y con un nuevo instrumento legal que reemplace a la ley 22.285.

Los objetivos sancionados por los fundamentos del decreto 1.151/84, sumados a la polémica desatada en el nivel nacional sobre el rol de la radiodifusión y la titularidad de los medios, como también los inevitables conflictos de intereses políticos y empresariales, demoraron hasta la fecha, la sanción de la nueva ley de radiodifusión.

Durante todo este período, por tanto, ha seguido vigente el decreto 1.151/84. Ello quiere decir que cualquier ciudadano argentino que tenga la intención de hacer uso de alguna de las frecuencias de nuestro espectro radioeléctrico, aunque desee cumplir con todas las normas legales y técnicas que se le pudieran exigir, tiene cerrado todo camino legal para ejercer su derecho a comunicar. Este obstáculo obligó a numerosos radiodifusores a impetrar acciones de inconstitucionalidad y meramente declarativas del derecho a ejercer la libertad de expresión.

Dada la inflexión del Estado al no disponer de un Plan Técnico Nacional y no ofrecer plan alternativo alguno, y contando sólo con una legislación emanada de un gobierno de facto, ya por entonces muy desactualizada, surgieron numerosas emisoras de baja potencia, sobre todo en Frecuencia Modulada, que surgidas al margen de la legislación se autodenominaron "comunitarias" o "libres" y que algunos sectores prefirieron llamar "de comunicación alternativa"[56].

Estas estaciones tuvieron diversas motivaciones, las cuales fueron desde lo comercial, compitiendo por un sector del mercado publicitario, hasta lo ideológico, por razones políticas o religiosas. Pero resulta sumamente difícil que estas razones en forma aislada permitan explicar satisfactoriamente el por qué de la aparición de estas emisoras. Uranga y Pasquini Durán exponen algunas hipótesis explicativas del fenómeno, aunque no se contentan con ninguna de ellas en particular, ellas serían por lo menos tres:

a) que "... se trata de una reacción social por insatisfacción contra la homogeneidad de los medios tradicionales, combinada con fuerte vocación participativa".

b) que "... hay una nueva valoración de la idea vecinal, comunitaria, con una vigorosa tendencia autonómica, que busca crear círculos cerrados, ajenos a la lucha por el poder piramidal".

c) que resulta "... una cierta combinación de la "cultura alternativa", hasta ahora marginal y subterránea, con las formas de comunicación que ofrece la tecnología moderna[57]".

Es necesario tener presente que las frecuencias radioeléctricas han sido reconocidas internacionalmente como patrimonio común de la humanidad, que se negocian sus derechos de administración, en el nivel de los estados nacionales, en la Unión Internacional de Telecomunicaciones, y que el Estado Nacional se hace garante de su adecuada utilización y sin que puedan existir controles abusivos, conforme a la ley 23.478[58], que ratificó el Tratado de Nairobi y la ley 23.054[59] (Artículo 13 inc. 4º de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, de jerarquía constitucional según el actual Artículo 75 inc. 22 de nuestra Carta Magna).

Tales disposiciones fueron eludidas mediante la concesión de frecuencias para la explotación de circuitos cerrados de baja potencia, lo cual -sumado a la adjudicación de frecuencias para telefonía móvil-

[55] *Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. XLIV-B, 1984. D. 1151/84. Plan Nacional de Radiodifusión aprobado por Decreto 462/81- Suspensión de su aplicación. (B.O.: 17/4/84). Pág. 1417. Artículo 1º: "Suspéndese desde la fecha de vigencia de este decreto, la aplicación del Plan Nacional de Radiodifusión, que fuera aprobado por el Artículo 1 del Decreto 462 del 13 de marzo de 1981, sin perjuicio del cumplimiento por parte de adjudicatarios de licencias de radiodifusión y de titulares de licencias renovadas, de las obligaciones contraídas en su adjudicación o renovación, y de los derechos adquiridos".

[56] Esta es la denominación que se le dio en las conclusiones del Seminario Latinoamericano sobre Iglesia y Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación, reunido en San Pablo (Brasil) del 8 al 12 de octubre de 1982.

[57] Uranga, Washington y Pasquini Durán, José María: *Precisiones sobre radio*. Buenos Aires, Paulinas, 1988, p. 122.

[58] *Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. XLVII- A, 1987. Ley 23.478. Convenio Internacional de Telecomunicaciones adoptado en Nairobi, Kenya, el 6/11/82- Aprobación. (B.O.: 23/4/87). Pág. 111.

[59] *Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. XLIV-B, 1984. Ley 23.054. Convención Americana sobre Derechos Humanos- Llamada Pacto de San José de Costa Rica- Suscripta en esa ciudad el 22/11/69- Aprobación. (B.O.: 27/3/84). Pág. 1250.

provocó el agotamiento de posibilidades de instalar canales de televisión abiertos en las bandas de UHF, con lo cual el espectro quedó "privatizado" o transformado en coto de unos pocos.

En cuanto a los medios abiertos de recepción indiscriminada, el único intento que hubo para solucionar esta situación, que enfrentaban en 1989 casi dos mil emisoras que funcionaban sin autorización, se dio en el texto de la Ley 23.696[60], de Reforma del Estado.

Con el propósito de solucionar el problema de la clandestinidad y abrir las puertas a la nueva ley de radiodifusión el Congreso sancionó el artículo 65 de la mencionada ley, justificando su dictado con las siguientes consideraciones que obran en el diario de sesiones:

(...) a la crisis (se refiere a la comunicación social en general), debemos sumar la permanencia de una legislación que no ha permitido el desarrollo armónico del sistema comunicacional (...) De pronto, el país se ve invadido por emisoras de baja potencia, que surgen como una respuesta espontánea del pueblo a la desidia oficial y, fundamentalmente, porque no se siente comprendido en el mensaje de los grandes medios (...) hay urgencias que atender, es preciso dar respuestas a la coyuntura.

Con tales fundamentos se otorgó mandato al Poder Ejecutivo Nacional a través del Artículo 65 para que regularizara la situación, permitiendo así que se ampararan en el marco legal las hasta entonces emisoras ilegales:

"Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a adoptar las medidas necesarias hasta el dictado de una nueva ley de radiodifusión, para regular el funcionamiento de aquellos medios que no se encuentren encuadrados en las disposiciones vigentes hasta el momento de la sanción de esta ley de emergencia".

Por aplicación del citado artículo, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 1357/89[61] por el cual se comenzó a registrar a quienes emitían en radiofonía sonora en frecuencia modulada. El proceso fue realizado con dificultades, y el gobierno no acató el mandato del legislador, en cuanto éste no hizo distinción alguna respecto de la naturaleza de los servicios radiodifusores, distinción que sí hizo la autoridad administrativa.

Por otra parte, es necesario tener presente, que la denominada Ley de Reforma del Estado, declaró en emergencia administrativa a los entes estatales y ordenó la invervención de las empresas del Estado. En este marco, en los extensos anexos de dicha norma, y a lo que nos respecta en nuestro campo de estudio, se ordenó la privatización de: L.S. 84 - T.V. Canal 11, L.S. 85 - TV Canal 13, L.R. 3 - Radio Belgrano, L.R. 5 - Radio Excelsior y "todos los medios de comunicación administrados por el Estado". Se exceptuó expresamente: L.S. 82 ATC - Canal 7; L.R.A. 1 Radio Nacional Buenos Aires, Radio Difusión Argentina al Exterior (RAE) y las emisoras que integran el servicio de radiodifusión.

A partir de este momento y con este instrumento legal concurrimos un nuevo escenario de la radiodifusión en Argentina, caracterizado por ser un modelo eminentemente privatista.

El decreto 1.357/89[62] señalaba que la regulación de la actividad de las FM era sólo una primera etapa del cumplimiento de lo ordenado por el artículo 65 de la Ley de Reforma del Estado: "...es de hacer notar que la regulación de los servicios de modulación de amplitud y televisión, por sus propias características, deberá ser considerada en una próxima etapa...". Etapa que hasta el momento, no se concretó, ni tampoco se contempló a quienes intentaron funcionar con esquemas de propiedad distintos de las sociedades comerciales.

En 1991, mediante el Decreto 859/91 se ordenó el cierre de todas las emisoras que actuaban en frecuencia modulada en forma simultánea con el llamado a concurso para ese tipo de servicios. Mientras que nuevas emisoras habían aparecido y se hallaban en funcionamiento, el mismo COMFER manifestaba -ante la ola de demandas judiciales que se levantó

[60]*Anales de Legislación Argentina*, ADLA. T. XLIX-C, 1989. Ley 23.696. Reforma del Estado - Emergencia Administrativa- Privatizaciones y Participación del capital privado- Programa de Propiedad Participada - Protección del Trabajador - Contrataciones de emergencia - Contrataciones vigentes - Situación de emergencia de las obligaciones exigibles- Concesiones- Plan de Emergencias de Empleos. (B.O.: 23/ 8/89). Pág. 2444.

[61]Decreto 1357/89. B.O. 6/12/89

[62]*Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. XLIX- D. 1989. Decreto 1357/89. Servicios de radiodifusión con modulación de frecuencias - Se dispone que el Comité Federal de Radiodifusión llamará a concurso público para la adjudicación de licencias con sujeción al Plan Técnico que apruebe el Poder Ejecutivo Nacional. (B.O.: 6/12/89). Pág. 3865.

frente a la ilegítima medida- que los concursos eran impracticables porque no se había confeccionado previamente el Plan Técnico de Frecuencias.

El 11 de junio de 1992, se sanciona el Decreto 890/92[63], por el que -nuevamente- se ordenaba al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos para que, por medio de la Subsecretaría de Comunicaciones, se confeccionara un Plan Técnico de Frecuencias en 90 días sin ningún tipo de discriminación para los servicios de radiodifusión. El plazo legal transcurrió sin que el propio PEN cumpliera las normas que él mismo se dictara.

En este marco, cabe tener en cuenta que las frecuencias radioeléctricas no son objeto de dominio (ni público ni privado) del Estado, sino patrimonio común de la humanidad, sometido a la administración por los Estados, según lo declara el Tratado de Torremolinos, celebrado y firmado en el seno de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y el Artículo 3[64] de la Ley 22.285.

Es decir, que conforme el derecho internacional, los Estados son sólo administradores de las frecuencias que se les adjudican. En el caso de la República Argentina, como a los demás Estados, se le confiere la responsabilidad de administrar las frecuencias que le corresponden en razón de su densidad demográfica y su extensión territorial.

La omisión del Estado Nacional al no dictar las normas necesarias para permitir la explotación de la totalidad de frecuencias que se pudiera en el ámbito de su territorio, hace a una transgresión del art. 13 inc. 3[65] del Pacto de San José de Costa Rica, de los tratados internacionales vigentes, como el de la UIT, y constituye una velada práctica de censura por restringir el derecho a dar y recibir información.

En este marco, cabe recordar que durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín se había remitido al Congreso un proyecto de ley que disponía la creación de una Comisión Nacional para la Privatización de los Medios de Comunicación para elaborar un programa de privatización de los medios de comunicación del Estado. La iniciativa derogaba el inciso e) del artículo 45 de la Ley de Radiodifusión -ley 22.285- que vedaba a los medios gráficos el acceso a los medios televisivos y radiofónicos. El proyecto mantenía intactas las restricciones legales para las empresas extranjeras, mientras que el procedimiento se sustanciaría de acuerdo a las previsiones de la ley 22.285[66].

Con el decreto 830/89[67] se llamó a la adjudicación de las licencias para la prestación y explotación en la Capital Federal, de las emisoras de televisión L.S. 84 T.V. Canal 11 y L.S. 85. T.V. Canal 13 (art. 1º), que se materializó por decreto 1540 de 22 de noviembre de 1989.

La limitación anteriormente mencionada sería dejada sin efecto, como consecuencia de la normativa de la Ley de Reforma del Estado, 23.696, lo que permitió llamar a licitación para la adjudicación de las radios Belgrano y Excelsior (adjudicadas por decretos 297 y 298 de 19 de febrero de 1991, respectivamente) y otorgar licencias para el servicio de radiodifusión[68].

A esto debe sumarse que, en oportunidad de dictarse el llamado decreto de "desregulación" (Decreto 2.284/91[69]) se previó, en el Artículo 117 la conformación de una comisión asesora destinada a la implementación de la práctica desregulatoria en la actividad de la radiodifusión y la televisión, mandato que no se cumplió.

La resolución 341/93 del COMFER dispuso la actualización de los registros del Decreto 1.357/89[70], debido a los cambios forzosos que hubieran tenido que introducir las radiodifusoras a sus condiciones de emisión (frecuencia o potencia) o domicilio.

La extensión de permisos provisionales no estableció categorías de emisoras ni contornos protegidos a los radiodifusores, lo cual coadyuvó a la "guerra de potencias" desatada entre permisionarios.

La conformación de los multimedios: la derogación del art. 45 inc. e) de la Ley 22.285

A partir de la Ley de Reforma del Estado 23.696 asistimos a una espectacular concentración de pro-

[63]*Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. LII-B. 1992. Decreto 890/92. Radiodifusión - Plan Técnico Nacional de Radiodifusión - Elevación para su aprobación al Poder Ejecutivo Nacional. (B.O.: 11/6/92) Pág. 1806.

[64]Artículo 3º Ley 22.285: "La administración de las frecuencias y la orientación, promoción y control de los servicios de radiodifusión son competencia exclusiva del Poder Ejecutivo nacional".

[65]Artículo 13.3. Pacto de San José de Costa Rica: "No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y, opiniones".

[66]Rodríguez Chirillo, Eduardo J.: *Privatización de la Empresa Pública y Post Privatización. Análisis Jurídico*. Edit. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1995, pág. 250.

[67]El Derecho: Decreto 830/89 - Privatizaciones. Televisión. Llamado a concurso público para la adjudicación de licencias para la prestación y explotación, en la Capital Federal, de las emisoras de televisión L.S. 84 T.V. Canal 11 y L.S. 85 TV Canal 13. EDLA, 1989-558.

[68]Según cita Loretti, D. Ob. Cit. Creo Bay, H., *Hacia una mayor desregulación de la radiodifusión: el decreto 1771/91*, E.D. t. 1991-E, secc. Doctrina, pág. 1270.

[69]*Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. LI- D. 1991. Decreto 2284/91. Desregulación económica. (B.O.: 1/11/91) Pág. 4.058.

[70]*Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. XLIX- D. 1989. Decreto 1357/89. Servicios de radiodifusión

piedad de las empresas periodísticas propiciada por la misma norma.

En efecto, el Artículo 45 de la Ley 22.285 disponía entre los requisitos que debían reunir tanto la persona física como los socios de las sociedades al momento de su presentación al concurso público y mantener durante la vigencia de la licencia, el siguiente requisito, establecido en el inc. e): "No ser propietario ni socio de diferentes sociedades de radiodifusión. No tener vinculación jurídica ni económica con empresas periodísticas extranjeras. Tampoco con empresas periodísticas nacionales".

La Ley de Reforma del Estado sustituyó ese inciso por el siguiente: "No tener vinculación jurídica societaria u otras formas de sujeción con empresas periodísticas o de radiodifusión extranjeras"[71]. Por ende, al permitirse a las editoriales u otras empresas periodísticas acceder a licencias de servicios de radiodifusión eliminando la prohibición contenida en el Artículo 45 inc. e) de la Ley 22.285, sumado a que la reforma admite que las sociedades estén formadas por otras, el fenómeno de la concentración multimedial es un dato trascendente para la actividad radiodifusora, que cambió por completo el escenario de los medios en Argentina.

Pero además, la Ley 23.696 dejó el campo libre a las empresas mediáticas al derogar los incs. a) y c) del Artículo 46 de la Ley 22.285. Cabe recordar que el Artículo 46 inc. a) de la Ley de Radiodifusión establecía que "el objeto social será, exclusivamente la prestación y explotación de servicios de radiodifusión de acuerdo con las previsiones de la ley" y por su parte el inc. c) determinaba que "los socios serán personas físicas y no excederán el número de veinte". Nos ahorramos mayores comentarios, ya que la mera lectura de dichas derogaciones evidencian las implicancias de la derogación de los incisos mencionados.

Es necesario distinguir este concepto de concentración del llamado monopolio, en tanto la concentración implica acumulación de varios medios en pocas manos, y el monopolio u oligopolio informativo está caracterizado por la existencia de una o pocas voces que atentan contra el pluralismo informativo, sin perjuicio de la deformación informativa que también provoca la concentración.

El "multimedio", como prototipo está constituido por la empresa que es propietaria de un diario, una revista, explota un canal de televisión, una radio AM con su FM complementaria y -a partir de la ola de otorgamiento de permisos- un circuito cerrado de televisión por cable o codificado, más la eventual participación en agencias de noticias y proveedores de papel[72].

Es decir, una sociedad -o grupo de sociedades- que administra entre cinco y seis medios, o más, con un mensaje informativo uniforme no puede menos que constituir un claro factor de poder a nivel nacional y dentro del marco de Estado de Derecho que debería garantizar el derecho a la información de los habitantes, cuestión que se hace aún más evidente en una provincia.

En este marco, no es ocioso decir que la explotación de la televisión por cable es la que genera los recursos cautivos más genuinos, en la medida en que los abonos preservan al servicio de los avatares de las presiones publicitarias, tanto privadas como oficiales[73].

En principio, si creemos que ello posibilita una altísima cuota de pluralismo en los contenidos, en realidad la única pluralidad que se encuentra es la de la retransmisión de señales que se ofrece como argumento de venta y no por su contenido informativo.

La concentración mediática y la multiplicación de los nuevos medios es un fenómeno recogido por diversos autores. Oscar Landi, sostiene al respecto:"Las privatizaciones de los medios de comunicación estatales y las oportunidades de inversión que brinda incesantemente la innovación tecnológica (FM, TV por cable, etc.) desataron una dura lucha entre las empresas de medios de comunicación argentinas. (...) Pero no solo se trata de la aparición de nuevos medios, sino de una verdadera recomposición del sector: la posibilidad que tuvieron las empresas del pe-

con modulación de frecuencia - Se dispone que el Comité Federal de Radiodifusión llamará a concurso público para la adjudicación de licencias con sujeción al Plan Técnico que apruebe el Poder Ejecutivo nacional. (B.O.: 6/12/89) Pág. 3865.

[71]Art. 65 inc. b) Ley 23.696.

[72]Entre los numerosos ejemplos de multimedio, encontramos al Grupo Clarín: "The assault really began in 1989, when Argentina´s President Carlos Menem privatized the TV industry: Clarin won the bid for Canal 13. In short order the company rushed into cable systems, pay TV programming, new publishing ventures and film production". "Variety" November 30. December 6, 1998. Page 55. "Grupo Clarin. Marrying For Money. Media firm mines partnerships for fun and profit", by Andrew Paxman.

[73]El nuevo escenario mediático propiciado por la política de la Presidencia de Carlos S. Menem, no sólo ha sido tratada en lo local, sino que también encontramos aseveraciones contestes en diversos estudios y artículos extranjeros. En este sentido, entre otros, la revista "Variety", especializada en medios, destaca en un artículo firmado por Andrew Paxman: "Menem´s policies -privatizing TV, deregulating telecommunications and satcasting- have laid Argentina wide open to investment, and Clarin has leapt at the opportunity. Aided by investor partners (since departed), Clarin also built a major presence in Argentina´s lucrative cable biz, amassing a subscriber count of 1.6 million that generates $ 550 million per year". See, "Variety" November 30. December 6, 1998. Page 55. "Grupo Clarin. Marrying For Money. Media firm mines partnerships for fun and profit".

riodismo gráfico de comprar los canales que se privatizaron estimuló la formación de conglomerados multimedia. Se crearon así eslabonamientos transversales entre radios, canales, diarios y revistas pertenecientes al mismo grupo económico, por lo que se da un doble movimiento: por un lado la concentración económica a favor de grandes empresas y, por otro, la enorme multiplicación de nuevos medios locales como los de la FM o el cable".

"Como el Estado tiene una intervención importante en el dinamismo del sector a través de las adjudicaciones de los canales de TV y radios que se privatizan y de los avisos oficiales, la competencia entre las empresas adquiere frecuentemente connotaciones políticas a través de sus posicionamientos y jugadas frente a los gobiernos nacional y provinciales"[74], advierte con sutileza Landi.

Por su parte, Armand Mattelart, ya en los años 80 nos anticipó que "muchas de las grandes editoriales se han interesado en el campo audiovisual o de la informática. Este entrecruzamiento en todas las direcciones muestra la integración de las grandes industrias culturales que dan nacimiento a conglomerados "multimedios" que, en su seno, poseen capacidad de cubrir la mayor parte de los sectores de la producción cultural de masas"[75].

Insistimos en resaltar que este nuevo escenario se conformó a partir de la reforma de tres artículos de la Ley 22.285 original, y fue hasta el momento la 23.696 la única Ley que logró cambiar el régimen de radiodifusión:

- el artículo 45 inc. e), que impedía ser titulares de licencias a las empresas periodísticas nacionales;
- el artículo 46 inc. a), que obligaba a las empresas de servicios de radiodifusión a tener como objeto exclusivo la actividad radiodifusora;
- el artículo 46 inc. c), que establecía un límite de veinte personas físicas como integrantes de las sociedades radiodifusoras.

Al removerse estos "obstáculos legales" para los empresarios, la privatización de los medios del Estado resultó acaparada por empresas periodísticas que se extendieron a servicios viejos con nuevos empresarios. Es decir, hubo aparición de nuevos dueños, ya que en el caso de las privatizaciones en la Argentina, se asistió a una venta de activos estatales y no al lanzamiento de nuevas frecuencias y emisoras.

La concentración de medios se ve facilitada porque no hay limitaciones de porcentajes de propiedad ni tenencia de acciones en ningún caso. Tampoco hay restricciones para que los propietarios de medios gráficos sean también propietarios de medios electrónicos. Por lo tanto, los únicos límites existentes se relacionan con la cantidad de medios de radiodifusión en una misma zona de actuación y a lo largo del país.

De acuerdo al Art. 43 de la Ley 22.285, una misma persona física o jurídica puede acumular hasta cuatro licencias en las siguientes condiciones: el licenciatario de una estación de radio debe instalar otra en área de fomento o de frontera. Además, puede tener, en una misma localización, una radio, un canal de televisión abierta y un servicio complementario. En distintas áreas de servicio se puede tener hasta tres licencias de radio o televisión.

Es más, la ley prevé que no se cuentan los servicios de frecuencia modulada subsidiarios de la licencia de AM ni tampoco los servicios complementarios ubicados en distintas localizaciones, es decir, la cantidad de televisoras codificadas o por cable de un mismo dueño puede no tener límite en la medida en que se encuentren en distintas localidades[76].

Las inversiones extranjeras en la radio y televisión argentina.
Los tratados de "promoción y protección recíproca de inversiones"

Si bien la Ley de Radiodifusión establece que sólo pueden acceder a las licencias los argentinos nativos o naturalizados, en ambos casos con más de diez años de residencia en el país y mayor de edad (Art. 45 inc. a), desde 1991 esta regla se ha flexibilizado

[74]Landi, Oscar: *Devórame otra vez. Qué hizo la Televisión con la Gente. Qué hace la Gente con la Televisión*. Planeta. Buenos Aires, 1992. Pág. 159.
[75]Mattelart, Armand: *América Latina en la Encrucijada Telemática*. Capítulo I. La Privatización del Consenso. Pág. 21/22.
[76]Loreti, D. ob. cit. pág. 150 y ss.

en virtud de la celebración de tratados de promoción y protección recíproca de inversiones suscriptos con Francia, Estados Unidos, Italia y Países Bajos, entre otros países. Estos acuerdos han posibilitado el ingreso de capitales extranjeros, y especialmente de los norteamericanos al poderoso sector de la radiodifusión. Desde ya, la mentada "reciprocidad" en las inversiones ha sido en neto beneficio para el arribo de capitales extranjeros en el rentable negocio mediático.

La Ley 24.124[77] aprobó el Tratado celebrado entre la República Argentina y los Estados Unidos de América sobre la promoción y protección recíproca de inversiones, suscripto en Washington el 14 de noviembre de 1991. El Artículo II, apartado 1) del referido tratado permitió que inversores estadounideses "desarrollen actividades afines o efectúen inversiones de manera similar a la que realizan los inversores o sociedades nacionales". Con esta base legal, y en virtud de lo establecido por el Art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional (en cuanto establece que los tratados tienen jerarquía superior a las leyes) como argumento, se consideró que el Artículo 45 de la Ley 22.285 "no resulta aplicable en su totalidad en el caso de que personas físicas o sociedades de origen estadounidense soliciten la concesión de una licencia para la instalación, funcionamiento y explotación de un servicio complementario de radiodifusión o se vinculen o asocien a titulares de licencias del citado tipo de servicios". Con estos fundamentos, el COMFER, mediante Resolución 350/95 facilitó los requisitos y condiciones para que las personas físicas o jurídicas de origen estadounidense pudieran acceder a las licencias y a la explotación de servicios de radiodifusión.

Siguiendo tal línea, la Ley 24.122[78] aprobó el Acuerdo celebrado entre nuestro país e Italia sobre promoción y protección de inversiones suscripto en la ciudad de Buenos Aires el 22 de mayo de 1990. Por Resolución Nº 8/96[79] del Comité Federal de Radiodifusión se extendió los beneficios otorgados a los norteamericanos para los italianos.

Por Ley 24.100[80] se aprueba el Acuerdo entre Argentina y Francia para la promoción y protección recíproca de las inversiones, suscripto en París el 3 de julio de 1991. Mediante Resolución Nº 1.323/96[81] del COMFER se extendió los efectos de la Resolución 350/95 a las inversiones efectuadas por personas físicas o jurídicas de origen francés que soliciten la adjudicación de licencias para la instalación, funcionamiento y explotación de servicios complementarios de radiodifusión; o pretendan vincularse o asociarse con titulares de licencias del mencionado tipo de servicios.

Por su parte, la Ley 24.352[82] aprobó el acuerdo celebrado entre Argentina y el Reino de los Países Bajos, y con idéntico criterio, el COMFER dictó la Resolución Nº 1.324/96[83] que siguió los lineamientos de sus precedentes y permitió la realización de inversiones en el sector por parte de personas físicas o jurídicas de origen holandés.

Los empresarios locales que ya habían visualizado hacía tiempo las potencialidades de la televisión por cable como el soporte de una vasta gama de negocios, necesitan renovar sus redes ante la futura nueva relación que se avecina con las telefónicas y para ello recurren al auxilio del capital extranjero para celebrar distintas fusiones. Los tratados internacionales propiciaron tales acuerdos. "La compra de más de la mitad del paquete accionario de Cablevisión por TCI, la presencia de Telefónica Internacional y Citicorp en el CEI dan la idea de un mosaico de intereses inacabado, que se modifica día a día"[84]. De esta forma el "mapa mediático" comienza a cambiar vertiginosamente en el diseño del nuevo escenario de concentración y convergencia en la denominada "sociedad de la información".

La situación legal en las provincias

La demora en la sanción de un nuevo régimen de radiodifusión, y la falta de normalización de la situación de las emisoras que se lanzaron al aire sin licencia, implicaron para los gobiernos provinciales reacciones distintas de las del Estado Nacional.

[77] *Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. LII - D , 1992. Pág. 3864. Ley 24.124. Tratado suscripto con los Estados Unidos de América, sobre la promoción y protección recíproca de inversiones, en Washington el 14/11/91- Aprobación. (B.O.: 25/9/92).

[78] *Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. LII - D, 1992. Pág. 3855. Ley 24.122. Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones y Protocolo Adicional, suscripto con la República Italiana, en Buenos Aires el 22/5/90 - Aprobación. (B.O.: 25/9/92).

[79] Resolución Nº 0008-COMFER/95. Expediente Nº 0394-COMFER/95.

[80] *Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. LII-C 1992, Pág. 2868. Ley 24.100. Acuerdo suscripto con la República Francesa para la Promoción y la Protección Recíproca de las Inversiones, en París, el 3 de julio de 1991. (B.O.: 14/7/92).

[81] Resolución COMFER Nº 1323/96. Expediente Nº 0394-COMFER/915.

[82] *Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. LIV-C 1994, Pág. 2857. Ley 24.352. Convenio para la promoción y la protección recíproca de inversiones suscripto con el Reino de los Países Bajos, en Buenos Aires el 20/10/92 - Aprobación. (B.O.: 29/8/94).

[83] Resolución Nº 1324-COMFER/96. Expediente Nº 0394-COMFER/95.

[84] Albornoz, L.A.; Castillo, J.; Hernández, P.; Mastrini G. y Postolski G. "La política a los pies del mercado: la comunicación en la Argentina de la década del 90", en *Globalización y Monopolios en la Comunicación en América Latina*. Editorial Biblos. Buenos Aires, 2000. Pág. 142.

En efecto, en la medida en que las provincias conviven más de cerca con la realidad de pequeñas emisoras de frontera y del interior de sus territorios, lugares donde la llegada de ondas de radio es escasa y a veces nula, los gobiernos provinciales se ven forzados a reconocerlas en su actividad.

Ante la situación fáctica imperante, algunas de las provincias sancionaron sus propias leyes de radiodifusión, entre las que se cuentan la de Río Negro (ley 2.185), Neuquén (1.646) y Corrientes (4.717).

Las mencionadas normas se reconocen como integrantes de un sistema federal, pues someten la regulación de emisoras de gran alcance (amplitud modulada) a las autoridades nacionales. Por otra parte, reservan para sí la facultad de regular el funcionamiento y la adjudicación de licencias de los servicios de frecuencia modulada, cables, circuitos cerrados de televisión codificada y televisora de baja potencia.

En todos los casos, se crean consejos u organismos provinciales de integración multisectorial (empresarios, estado provincial y trabajadores de los medios) destinados a dictar normas de aplicación y extender licencias o permisos.

Otro de los puntos destacables y comunes en estas legislaciones se refiere a extender licencias en forma inmediata a los medios que actúan en el ámbito de cada una de esas provincias, como una demostración clara de pretender atender urgencias mediante la sanción de una ley de radiodifusión provincial.

En cada oportunidad en que se sancionó una ley provincial, la reacción del COMFER fue inmediata: se dirigió a la Corte Suprema de la Nación a fin de obtener medidas de no innovar para evitar la aplicación de las leyes, y asimismo, solicitar su anulación.

En este sentido, en el caso "Comité Federal de Radiodifusión c. Provincia de Río Negro" (CS, febrero 18-988[85]) la Corte sostuvo que "si bien por vía de principio no procede la impugnación ante la Corte Suprema de actos administrativos o legislativos provinciales, habida cuenta de la presunción de validez que ostenta, tal doctrina debe ceder cuando se lo impugna sobre bases "prima facie" verosímiles, como contrarios a disposiciones emanadas de la autoridad y jurisdicción nacionales, como es el caso de la ley 22.285. Y ello con mayor razón cuando, la impugnación que se formula a los actos administrativos provinciales no constituye un planteo abstracto, sino que se dirige contra concesiones de ondas de radiodifusión otorgadas a particulares y organismos oficiales que la citada ley reserva al gobierno nacional". Con tales fundamentos, el máximo tribunal constitucional hizo lugar a la medida cautelar solicitada por el COMFER y ordenó a la Provincia de Río Negro "se abstenga en forma inmediata y continua, tanto de aplicar la ley provincial 2.185, y las demás disposiciones dictadas en su consecuencia, como también de concretar cualquier acto vinculado con la radiodifusión que requiera la conformidad de la autoridad nacional, y no cuente con ella"[86].

El Régimen jurídico de las telecomunicaciones. Los avances tecnológicos y su vinculación con la radiodifusión

El régimen jurídico de la radiodifusión y de las telecomunicaciones se encuentran legislados separadamente. El avance de las tecnologías nos ha demostrado en lo fáctico la intrínseca relación entre ambos fenómenos, y la necesidad de unificar criterios. La tajante diferenciación legal no ha estado ni está aún exenta de controversias que se evidencian con las diferentes autoridades de aplicación.

Desde hace más de una década asistimos a un particular proceso de transformaciones que está cambiando no sólo los términos de estructura, propiedad y distribución de las industrias relacionadas con las telecomunicaciones y la radiodifusión, sino las mismas concepciones tecnológicas y organizacionales, situación que lleva a una opacidad de fronteras entre ambas.

La posibilidad de convergencia entre áreas existe a partir de un conjunto de nuevas tecnologías, lideradas por la fibra óptica, la digitalización y el satélite,

[85] Cuaderno de Fallos, Universidad Austral, Master en Derecho Administrativo. Master en Derecho de la Empresa. Págs. 417/418. *La Ley*, Buenos Aires, 1997.

[86] En el mismo sentido, cabe mencionar los precedentes tenidos en cuenta por la Corte para la resolución del mencionado caso: A. 492. XX "Comité Federal de Radiodifusión c/ Provincia del Neuquén s/ Inconstitucionalidad", resolución del 17 de enero de 1986; y C. 706. XXI "Comité Federal de Radiodifusión c/ Provincia de Formosa s/ nulidad", resolución del 7 de julio de 1987. Ver Revista La Ley, T. 1987-E, p. 476. Fallo 37.805-S.

que permiten la prestación de múltiples servicios a través de un único soporte. Al analizar la convergencia tecnológica, no podemos desconocer que se trata de un desarrollo intencional largamente buscado por empresas y gobiernos. Esto se entiende cuando se analizan los profundos cambios en la calidad y variedad de servicios, y productos que ofrece el sector, comparados con su importancia relativa en ámbitos políticos, económicos y sociales. Tanto la radiodifusión como las telecomunicaciones se relacionan con las privatizaciones y los procesos de concentración de la propiedad en la Argentina[87].

Durante el año 1972, con el declarado objetivo de unificar el criterio de expansión de las redes de comunicación y en la búsqueda hacia un control de los sistemas de telecomunicaciones, tanto en cantidad como en calidad, se dictó el decreto-ley 19.798/72[88] denominado Ley Nacional de las Telecomunicaciones, cuyo Título V comprendía las normas sobre radiodifusión. Por medio de este instrumento legal se reservaba el Estado el monopolio jurídico del transporte de información a distancia, para ejercerlo en forma directa o por medio de gestión indirecta[89].

Al mismo tiempo, el artículo 14 señalaba la imposibilidad de la prestación de servicios de telecomunicaciones sin autorización o permiso de explotación que importen el establecimiento de exclusividades o monopolios incompatibles con la soberanía, el desarrollo y seguridad nacional. Aun cuando se utilice el término autorización, la ley se estaba refiriendo a una verdadera concesión en razón de la titularidad que se asumía[90].

El sector de las telecomunicaciones conocerá importantes reformas con la sanción del decreto-plan 731/89, que establece las normas reglamentarias a las que se ajusta la privatización, procediendo a la desmonopolización y desregulación "en beneficio de los usuarios". La nueva conformación del sector de las telecomunicaciones, a raíz de la sanción del decreto, determina un régimen jurídico distinto según el servicio a prestar. Tratándose del servicio básico telefónico -provisión de los enlaces fijos de telecomunicaciones que forma parte de la red telefónica pública o que están conectados a dicha red, y la provisión por esos medios del servicio de telefonía urbana, interurbana e internacional de viva voz -se procede a su privatización- cuyo modelo fue parcialmente modificado por el decreto 59/90- por medio de la creación de dos sociedades licenciatarias, a las que se le asignaron dos regiones del país: norte y sur.

En cuanto a los servicios no comprendidos dentro del concepto de servicios básicos -es decir, los servicios de valor agregado, ampliado, de información, de procesamiento de datos, de telefonía móvil- se procede a la despublificación de los mismos, consagrándose un régimen de competencia (art. 17).

Se argumentaba que la empresa ENTel experimentaba altos costos en razón del déficit de instalación de nuevas líneas. El tiempo medio que el usuario debía soportar para la obtención de la conexión era superior a los diez años[91]. Al mismo tiempo, los problemas se encontraban en la baja calidad del servicio: demoras en el tono, llamadas fallidas o incompletas, períodos en que el teléfono no funcionaba[92].

Para la privatización, el gobierno menemista creó dos sociedades anónimas licenciatarias cuyos adquirentes del 60% del capital serían seleccionados mediante concurso público internacional (Decreto 62/90). Con ello se pretendió imprimir una "transparencia", aparente, de las operaciones a realizarse, al tiempo que se acudía a inversores internacionales con la suficiente tecnología, experiencia y pulso financiero para operar un servicio de telecomunicaciones aceptable[93].

Una vez adjudicadas, las sociedades licenciatarias Sur S.A. y Norte S.A. pasaron a denominarse Telefónica Argentina S.A. y Telecom Argentina Stet/France Telecom S.A., respectivamente.

Un 30% del capital social en ambas empresas licenciatarias permanecían en manos del Estado, representadas en acciones transferibles (clase B)[94].

[87]Albornoz, Luis A.; Castillo, José; Hernández, Pablo y otros: "La política a los pies del mercado: la comunicación en la Argentina de la década del 90" en *Globalización y Monopolios en la Comunicación en América Latina*. Editores: Mastrini, G. y Bolaño, C. Editorial Biblos, Edit. Biblos, 1999. Págs. 136, 137.
[88]*Anales de Legislación Argentina*, ADLA, T. XXXII-C, 1972. Ley 19.798. Ley Nacional de Telecomunicaciones. (B.O.: 23/VIII/72). Pág. 3422.
[89]En tal sentido, el artículo 4º establecía como competencia del Poder Ejecutivo nacional el establecer y explotar los servicios de telecomunicaciones de jurisdicción nacional y el autorizar o permitir a terceros, con carácter precario, la instalación y prestación de servicios de telecomunicaciones.
[90]Rodríguez Chirillo, Eduardo J: *Privatización de la Empresa Pública y Post Privatización. Análisis jurídico*. Edit. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1995. Págs. 249 a 251.
[91]FIEL, *Regulaciones y estancamiento: el caso argentino. Centro Internacional para el Desarrollo Económico*, Manantial, Buenos Aires, 1988, pág. 131.
[92]FIEL, Regulaciones y estancamiento..., cit., pág. 133.
[93]Gostuski, A.- Pardillo, A.: "Privatizaciones en Latinoamérica: características principales y aspectos diferenciales". *Economistas*, Nº 49 , abril-mayo 1991, pág. 42.
[94]El decreto 778/91 dispuso la venta por ofrecimiento público, con carácter de colocación originaria, de las acciones de propiedad estatal en el capital social de las licenciatarias.

A modo de corolario

Una de las grandes deudas que el Estado democrático tiene para con la comunidad nacional es la estructuración de un modelo radiotelevisivo de características plenamente pluralistas, democrático, participativo y que respete las autonomías de las provincias. Hasta el momento esta es una aspiración que no llega a ser un logro concreto. A pesar de nuestros casi veinte años de democracia no contamos con una ley de radiodifusión emanada de las autoridades constitucionales y los debates. Presiones, avatares, marchas y contramarchas solamente han logrado ir en desmedro del auténtico derecho humano de dar y recibir información.

La concreción de los derechos constitucionales, entre los que se destaca la libertad de expresión, la libertad de prensa, y la denominada libertad de antena, requiere devenir en una práctica palpable de tales postulados que supere la brecha abismal entre el "deber ser" normativo y el "ser" real, desafío que nos atañe a todos como titulares del derecho universal a dar y recibir información.

El desafío es mayor en el actual escenario de los medios de información y en un mercado donde los servicios públicos son brindados por actores privados, en el cual los medios ya han dejado de ser el "cuarto poder" para conformar el "poder mediático" que puja con el político y el económico, en una dura y cruel contienda en la que logran imponer la agenda pública. En este punto se encuentra una de las claves de la ley de radiodifusión y de la política de comunicaciones, que instrumente mecanismos de regulación de los medios y de administración del espacio radioeléctrico como bien público del Estado y requiere el ejercicio de un control efectivo que no se circunscriba a un mero "poder formal", impotente ante el "poder real" de los medios. En este marco es indispensable un Estado que diseñe las políticas y que fije las reglas de juego en el sector de las comunicaciones, que cree organismos de aplicación con poder para arbitrar entre los intereses privados y los derechos de los ciudadanos.

Luego del recorrido histórico legal de la radio y la televisión argentina, no pretendemos culminar estas líneas con conclusiones cerradas. Todo lo contrario, creemos que la reflexión y el debate requiere quedar abierto: ¿qué enseñanzas nos deja la historia de la radiodifusión en nuestro país?; ¿es posible discutir una política de medios en Argentina omitiendo cuestionar la concentración de la propiedad de los mismos?, ¿es posible discutir nuevas concepciones de espacio y de servicio público?, ¿qué implicancias tiene la difícil tarea de pensar un nuevo modelo de Estado?; ¿en qué consiste una política de comunicación democrática y participativa elaborada desde la concepción del derecho humano de la comunicación?